Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 8270824
Centre d'intérêt: 130

Quelques vues pratiques, critiques, optimistes ou sceptiques, sur la décentralisation : rapport préparé à l'intention du Comité permanent Ecole-décentralisation du Ministère de l'éducation / par Armand Gingras, Arthur Masolais, Henri Tremblay, Jean-François Trépanier. -- Québec : Ministère de l'éducation, Groupe de travail sur la communication et la participation, 1974.
viii, 164 f. ; 28 cm. -- (Documents / Ministère de l'éducation, Groupe de travail sur la communication et la participation)

Notes (part. bibliographiques) au bas des p.

Cote Dewey: 371.2'009714/03 Cote LC: LB/2891/.Q3

Descripteur(s): *Décentralisation *Administration scolaire *Commission scolaire *Commissaire *Directeur *Primaire (Niveau) *Secondaire (Niveau)

Texte qui présente une vue sommaire des perceptions exprimées sur la décentralisation dans le monde de l'éducation au Québec par un certain nombre de commissaires, de directeurs généraux de commissions scolaires et de principaux d'école. L'interprétation qui s'en dégage n'est ni pensée ni appropriée pour guider l'action de commissions scolaires ou de directions d'école; elle s'inscrit seulement dans le contexte d'une exploration du ministère de l'Education pour déterminer ses propres hypothèses, objectifs et politiques en matière de décentralisation.

Les auteurs ont rencontré individuellement, en mai et juin 1974, 37 commissaires, 43 directeurs d'école et 36 directeurs généraux de commissions scolaires. On a procédé surtout par entrevue personnelle à l'aide d'un guide d'entrevue qui comprend six catégories de questions ouvertes; une analyse qualitative par thème a ensuite été réalisée. Les sujets abordés sont les suivants: les attitudes et réactions face à la décentralisation et à la volonté de décentraliser; la décentralisation dans la relation commission-école et la relation ministère-commission scolaire; les étapes de la décentralisation, les obstacles à vaincre et son impact sur la qualité de l'éducation.

A travers la diversité des positions sur la décentralisation, il se dégage un ensemble cohérent de messages et d'alternatives d'action. Pour les gens rencontrés, la signification donnée à la décentralisation peut être ramenée aux sept dimensions suivantes: une technique administrative appropriée, un problème de développement, une modération dans la formulation des objectifs, une absence de redéfinition du rôle de l'école, une nécessité d'une pédagogie du changement, une question de confiance entre les partenaires et une relation équivoque avec la participation.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: jr

EDRQ 8270824

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA
COMMUNICATION ET LA PARTICIPATION

DOCUMENTS

QUELQUES VUES PRATIQUES, CRITIQUES, OPTIMISTES OU SCEPTIQUES SUR LA DÉCENTRALISATION

ARMAND GINGRAS
ARTHUR MARSOLAIS
HENRI TREMBLAY
JEAN-FRANÇOIS TRÉPANIER

SEPTEMBRE 1974

EDUQ 8270824

MINISTERE DE L'EDUCATION
DIRECTION GENERALE DE LA PLANIFICATION
GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMMUNICATION ET LA PARTICIPATION

QUELQUES VUES PRATIQUES, CRITIQUES, OPTIMISTES OU SCEPTIQUES, SUR LA DECENTRALISATION

Rapport préparé à l'intention du comité permanent
École-décentralisation du Ministère de l'éducation

Par: Armand GINGRAS
Arthur MARSOLAIS
Henri TREMBLAY
Jean-François TREPANIER

QUEBEC, SEPTEMBRE 1974

TABLE DES MATIERES

	Page
PRESENTATION	1
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I	10
ATTITUDES ET REACTIONS FACE A LA DECENTRALISATION ET A LA VOLONTE DE DECENTRALISER	
I- LES IMAGES, LES CONCEPTIONS ET LES LIMITES DE LA DECENTRALISATION	11
Une préoccupation réelle et réaliste	13
Une aspiration articulée mais partielle	15
a) L'efficacité administrative et pédagogique	16
b) La décentralisation, un outil de motivation	17
c) La décentralisation, une recherche d'une plus grande diversité	18
Un projet en processus d'émergence	21
II- LES REACTIONS AUX INTENTIONS DE DECENTRALISER DU MINISTERE: SCEPTICISME, PRUDENCE ET ENTHOUSIASME	22
Une réaction enthousiaste	25
Une certaine prudence	26
Les intentions réelles du Ministère	27

Page

CHAPITRE II 30

LA DECENTRALISATION DANS LA RELATION COMMISSION SCOLAIRE-ECOLE

DECRE ACTUEL D'AUTONOMIE 31

I- LES PROPOS DES PRINCIPAUX 31

Situation où l'on exerce l'autonomie 31

Situation où l'exercice de l'autonomie est restreint 32

a) Le budget 32

b) Les équipements 33

c) La vie pédagogique 33

d) La discipline 34

e) Le personnel 34

II- LES PROPOS DES DIRECTEURS GENERAUX ET DES COMMISSAIRES 35

Les propos des directeurs généraux 35

Les propos des commissaires 36

III- QUELQUES CONSIDERATIONS AU SUJET DE L'AUTONOMIE 37

L'autonomie, un projet en voie de développement 37

L'exploitation de la marge de manoeuvre 38

Page

CHANGEMENTS SOUHAITABLES A LA COMMISSION SCOLAIRE 40

I- LE RÔLE DE LA COMMISSION SCOLAIRE 40

Le Conseil des commissaires a-t-il encore sa raison d'être? 40

Le leadership du Conseil des commissaires 42

La clarification du partage des responsabilités 43

II- LES STRUCTURES DE LA COMMISSION SCOLAIRE 45

L'intégration de niveaux d'enseignement 46

La régionalisation scolaire 47

Le déplacement des effectifs vers les écoles 48

III- LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION SCOLAIRE 49

CHAPITRE III 52

LA DECENTRALISATION DANS LA RELATION MINISTERE-COMMISSION SCOLAIRE

DEGRE ACTUEL D'AUTONOMIE 53

I- DOMAINES OU L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE EST RESTREINT 53

L'immobilisation 53

Le transport 55

		Page
II-	DOMAINES OU L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE EST POSSIBLE	55
	Le budget d'opération	55
	La vie pédagogique	56
III-	CONSEQUENCES D'UN MANQUE D'AUTONOMIE	56
	Equilibre du budget	57
	Climat de dépendance	57
	Transgression dans l'administration courante	58
IV-	EXPLOITATION DE LA MARGE DE MANOEUVRE PERMISE PAR CERTAINES INITIATIVES DU MINISTERE	59
CHANGEMENTS SOUHAITABLES AU MINISTERE		61
I-	LE CHANGEMENT DE RÔLE DU MINISTERE	63
	Une mutation de rôle	63
	Un déplacement d'accent sur l'une ou l'autre fonction du Ministère	67
	Un changement de mentalité	68
II-	LE CHANGEMENT DE FONCTIONNEMENT DU MINISTERE	71
	Le respect des règles du jeu	71
	L'utilisation plus rationnelle des ressources	73
	L'élimination du manque de coordination	74

Page

III- LE CHANGEMENT DES STRUCTURES DU MINISTERE 75

CHAPITRE IV 79

LES ETAPES DE LA DECENTRALISATION

I- VARIETE DES OBJECTIFS POSSIBLES POUR UNE DECENTRALISATION 80

II- PRE-REQUIS OU POINTS DE DEPART 81

Compléter la réforme des structures administratives 81

Discussion ouverte à tous les agents d'éducation 81

Continuer les efforts de formation 82

Remédier aux incohérences dans le Ministère de l'éducation 82

Instaurer des tables de gestion 82

III- RYTHMES D'IMPLANTATION 83

Le court terme 83

Le long terme 84

Combinaison du court et du long terme 84

IV- SUGGESTIONS DE SEQUENCES POSSIBLES 85

Page

CHAPITRE V 87

LES OBSTACLES A LA DECENTRALISATION

I- LES FORCES EN PRESENCE 88

Les principaux 89

Les commissaires 93

Les enseignants 94

Les parents 97

II- LES ENJEUX POLITIQUES ET LES VALEURS SOCIALES 98

III- L'UNIVERS BUREAUCRATIQUE ET TECHNOCRATIQUE 103

IV- LE RESEAU DE COMMUNICATION 110

CHAPITRE VI 115

L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR LA QUALITE DE L'EDUCATION

I- LES BENEFICES DE L'AUTONOMIE ACCRUE POUR L'AMELIORATION DE L'ECOLE 119

L'autonomie et l'urgence de l'adaptation 120

Possibilité de diversification entre les écoles 120

Traits correspondants à un modèle d'école communautaire 121

Page

II- EXIGENCES ET CONSEQUENCES D'UN ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES DES EDUCATEURS: EFFETS SUR LA QUALITE DE L'EDUCATION 123

Responsabilité d'un individu ou d'une équipe? Responsabilité avec... ou face à...? 124

L'implication quotidienne de l'éducateur 126

III- DECENTRALISATION ET PARTICIPATION DANS LA VIE DE L'ECOLE 129

L'implication des parents et de la communauté 129

CONCLUSION 135

ANNEXES 155

PRESENTATION

Le texte qui suit présente une vue sommaire des perceptions exprimées sur la décentralisation dans le monde de l'éducation au Québec par un certain nombre de commissaires, de directeurs généraux de commissions scolaires et de principaux d'école (1).

Ce rapport a été préparé par un groupe de travail de la Direction générale de la planification au Ministère de l'éducation. Il n'aurait pas vu le jour sans la collaboration précieuse d'un certain nombre de personnes des Bureaux régionaux du Ministère de l'éducation: M. Jean-Marc Trottier (Hauterive), M. Omer Brazeau (Rimouski), M. Lucien Labossière (Hull), M. Oliva Carrier (Rouyn), M. Robert St-Laurent (Montréal-Sud), M. Maurice Fortin (Montréal-Nord et Montréal-Centre), M. Roger Bellavance (Jonquière), M. Benoît Clavet (Trois-Rivières), M. Guy Bégin (Sherbrooke), M. Eugène Dufour (Québec). Nous tenons à les remercier publiquement de leur aide, en soulignant particulièrement le travail considérable et ingrat que s'est imposé pour cette recherche M. Maurice Fortin, en établissant les contacts pour la moitié presque des rencontres que nous avons faites.

Le lecteur constatera combien les réflexions recueillies pouvaient prêter à interprétations diverses, et les auteurs sont conscients de leur responsabilité complète à l'égard des conclusions qu'ils peuvent tirer des propos tenus par leurs interlocuteurs. La plupart des entrevues se sont déroulées dans le climat le plus détendu, de réflexion et de recherche. Cependant, les réponses reçues à nos questions pouvaient signifier fréquemment des sentiments ressentis, des attitudes adoptées dans un tout autre contexte. La plupart des réponses sont orientées vers l'action d'une façon ou d'une autre: initiative, correctif à une situation, réaction à des événements, des groupes, des contraintes... La réflexion sur la décentralisation qui se développe actuellement dans les niveaux élémentaire et secondaire du secteur scolaire public du Québec (celui auquel s'est limité cette recherche) est d'ailleurs éminemment exploratoire, à la recherche de possibilités diverses, diversement souhaitables, diversement probables et diversement réalisables.

La raison d'être de cette recherche, malgré le caractère sommaire que lui ont imposé diverses contraintes et surtout une période de réalisation très limitée, se présente aussi en termes d'action plutôt que de théorie. Les considérations qui suivent ont pour seul et unique but de proposer un éclairage utile aux personnes du Ministère

---

(1) Le choix des interlocuteurs ne procède aucunement d'un échantillonnage au hasard.

de l'éducation qui donneront une figure de plus en plus concrète à la politique de décentralisation adoptée par le Ministre de l'éducation. Nous avons cru préférable, dans ce contexte, de présenter les données qu'il était possible d'obtenir dans des délais assez courts, plutôt que d'entreprendre une démarche de recherche plus satisfaisante au plan théorique, mais dont les résultats n'auraient été disponibles qu'après une évolution appréciable de la situation.

Nous tenons tout particulièrement à insister sur la finalité limitée de cette recherche qui tend à dessiner un instantané pour ainsi dire, des perceptions les plus claires ou les plus significatives face à la décentralisation. L'interprétation que nous en dégageons n'est ni pensée ni appropriée pour guider l'action de commissions scolaires ou de directions d'école; elle s'inscrit seulement dans le contexte d'une exploration du Ministère de l'éducation pour déterminer ses propres hypothèses, objectifs et politiques en matière de décentralisation. Nous savons en effet que les interlocuteurs du Ministère de l'éducation peuvent et savent lui communiquer leurs optiques et leurs désirs. Il serait de toutes façons vraiment contre-indiqué de penser dégager des propos qui suivent des hypothèses d'action pour les commissions scolaires ou les écoles, car ils sont destinés à se greffer à celles du Ministère.

Nous avons rencontré individuellement, en mai et juin derniers, trente-sept commissaires d'école, quarante-trois directeurs d'école et trente-six directeurs généraux de commissions scolaires. Parmi les directeurs généraux rencontrés, quinze étaient des directeurs généraux de commissions scolaires régionales, quatorze de commissions scolaires locales et sept de commissions scolaires intégrées. Parmi les principaux rencontrés, trente-quatre étaient du secondaire et neuf de l'élémentaire. Au sujet de ces personnes interrogées, nous ajoutons quelques considérations. Le nombre des directeurs généraux rencontrés représentent un nombre imposant par rapport à l'ensemble des directeurs généraux. Quant aux commissaires, le nombre est très restreint mais il ne faut pas perdre de vue que les personnes rencontrées dans ce groupe sont souvent des présidents de commissions scolaires, des membres de l'exécutif, des membres du conseil d'administration des associations diocésaines et parfois des membres du conseil d'administration de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec. Quant aux principaux, les personnes rencontrées sont souvent des présidents des associations de principaux ou des gens d'expérience. Les commissaires et les principaux jouissent certainement d'une bonne représentativité de sphère. Nous re-

mercions toutes ces personnes pour leur collaboration. Nous remercions aussi les deux groupes de principaux et les trois groupes de commissaires qui ont bien voulu mettre leur temps à notre disposition lors d'entrevues de groupe. Les circonstances nous ont empêché d'aller dans deux des dix régions administratives (Nord-Ouest, Outaouais). Nos contacts ont été également très restreints avec les commissions scolaires de langue anglaise, compte tenu du mémoire attendu, puis reçu par le Ministère, de la "Quebec Association of Protestant School Boards" où se trouvait considérablement élaboré le point de vue de ce groupe de commissions scolaires sur la décentralisation.

Nous avons d'abord exploré rapidement la problématique de cette recherche du point de vue des thèmes sur lesquels nous pourrions obtenir et interpréter un certain nombre de données significatives. Il fallait limiter nos catégories d'interlocuteurs. Nous avons choisi les directeurs généraux, les principaux et les commissaires en les considérant comme des informateurs et des acteurs privilégiés, non pour qu'ils nous parlent d'eux-mêmes mais pour qu'ils réfèrent les questions soulevées par la décentralisation à des situations vécues dans le milieu scolaire de leur travail quotidien.

Nous avons choisi de procéder surtout par entrevues personnelles, assez longues pour éviter un caractère hâtif et bousculé, et tout semblant d'interrogatoire! Nous avons également pu réaliser quelques entrevues de groupe. Nous savions pouvoir comparer les points de vue exprimés à ceux qui ressortent de débats collectifs - associations, congrès, journées d'études - ou d'études basées sur des sondages extensifs traités rigoureusement suivant les règles usuelles de statistique, comme l'étude du groupe POLY par exemple. Ce choix correspond au désir de connaître aussi les éléments les moins polémiques, les moins achevés également, de la problématique qui se développe autour de la décentralisation dans l'esprit de nos interlocuteurs.

Le guide d'entrevue que nous avons retenu après la réalisation d'une vingtaine d'entrevues destinées à le vérifier et le mettre au point, est fourni en Annexe II. Il comprend six catégories de questions ouvertes. Nous les avons posées de façon semblable aussi bien aux directeurs généraux, aux commissaires qu'aux principaux. Nous avons ensuite procédé à une analyse qualitative par thèmes. Les dimensions mises en valeur ressortent clairement du sommaire présenté précédemment. Les réponses obtenues à nos questions ont mis en lumière divers problèmes particuliers qui peuvent se rattacher à la décentralisation de diverses façons et parfois d'assez loin. Nous avons tenté dans notre interprétation de faire ressortir des énoncés recueillis aussi bien les liaisons moins directes que les relations évidentes avec le thème de la décentralisation.

Nous tenons à remercier MM. J. Henri Rheault de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, Gill Robert de la Fédération des principaux du Québec, Roger Carette de l'Association des cadres scolaires du Québec, qui nous ont ouvert la porte à des discussions tenues lors du congrès de leur association.

Nous espérons que ce rapport rend compte le plus fidèlement possible des propos que nous ont tenus nos interlocuteurs, tout en étant conscients de la rapidité avec laquelle évoluent les situations et l'état d'esprit de ceux qu'elles touchent de plus près.

INTRODUCTION

La référence constante à la décentralisation dans les récents discours du Ministre de l'éducation, de même que l'inscription de ce thème au centre des délibérations annuelles de plusieurs groupes d'administrateurs scolaires, illustrent bien que cette préoccupation parvient progressivement à s'imposer à l'opinion publique intéressée à l'éducation. Le retour du pendule vers le pôle de la décentralisation ne s'insère évidemment pas dans le contexte social évoqué par la présidente de la Commission des écoles catholiques de Montréal: "Les luttes des deux groupes ethniques vivant dans le même territoire géographique, l'un fort du pouvoir politique et économique, l'autre fort de sa volonté de ne pas se laisser assimiler, ont donc contribué directement à doter le Québec d'un système d'éducation public décentralisé aux niveaux primaire et secondaire et qui l'est resté jusqu'à l'avènement du Ministère de l'éducation en 1964" (1). Le courant actuel de la décentralisation risque peu de déboucher sur la répétition des événements de 1875 (l'abolition du Ministère de l'éducation créé huit ans plus tôt) ou du début du siècle dernier (l'échec de la tentative de 1801 d'imposer un système centralisé, avec la loi créant l'Institution royale pour le progrès de l'instruction)(2).

Les motifs de décentralisation invoqués aujourd'hui apparaissent beaucoup plus diversifiés: la nécessité d'amincir "le brouillard administratif", la satisfaction de besoins de participation, l'amélioration de la qualité de l'éducation, etc. L'importance relative de ces raisons et leurs formes multiples d'expression varient naturellement en fonction des visées et des lectures de la réalité des agents d'éducation. Au départ, on semble au moins s'entendre sur un principe de base d'une problématique de décentralisation: le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les divers centres de décision devrait être redéfini en fonction de la reconnaissance de l'école comme entité centrale du système scolaire.

La signification de ce principe prend une dimension nouvelle avec l'évolution récente de la réforme. Une première dimension du grand objectif du début, la démocratisation, a été atteinte puisque tous peuvent maintenant

---

(1) LAVOIE-ROUX, Thérèse, Le partage des responsabilités dans l'administration de l'éducation, Conférence prononcée au Colloque international de Québec sur l'administration de l'éducation en pays francophones, 25 septembre 1974, p. 9.

(2) LAVOIE-ROUX, Thérèse, ibid., pp. 4-5-8.

profiter des services éducatifs donnés à l'école; une autre question qui commence à se poser actuellement est la suivante: quelle école veut-on? Cette question est symptomatique d'un nouvel ordre de préoccupations véhiculées dans le monde de l'éducation; cette nouvelle approche veut maintenant poser plus globalement la question de la qualité de l'éducation. Nous verrons tout au long de la présente étude comment cette question s'articule plus ou moins clairement à travers les perceptions exprimées sur la décentralisation. Les perspectives de décentralisation esquissées par nos interlocuteurs apparaissent néanmoins comme un écho direct au climat d'inquiétude qui règne dans l'école. Compte tenu de l'importance de cet arrière-plan, nous nous attarderons quelque peu à décrire ce que nous pourrions appeler le malaise de l'école, tel que perçu globalement par quelques-uns de ses acteurs. Ce malaise se mesure avec une acuité particulière au niveau de la position intenable de ces acteurs.

Quelques interrogations

L'école, en fait, semble actuellement l'objet de plusieurs questions qui mettent en jeu son organisation et parfois son objectif global; nous donnerons ici quelques interrogations typiques relevées ou perçues lors de nos visites. Un principal soulignait le caractère important de ces préoccupations sur l'école: "L'organisation d'une polyvalente est un problème de gros bon sens et implique un bon effort de réflexion; actuellement, on ne respecte plus les lois naturelles du clan et du territoire. Dans une problématique d'écologie pédagogique, on dirait que lorsque l'on a plusieurs cellules vivant ensemble qui ne sont pas interreliées entre elles de façon fonctionnelle, ce n'est pas un milieu, c'est un cancer...".

L'école semble ne pas correspondre aux aspirations des principaux acteurs parce que souvent on n'a pas le choix; de nombreuses références sont faites à l'école privée qui a la possibilité de se donner un style propre et aussi de choisir ses étudiants; c'est donc un problème qui se pose en terme d'identification de l'enfant à son école et de l'école au milieu qui l'entoure. Souvent les contraintes pratiques de fonctionnement d'une école ne correspondent pas aux contraintes qu'imposent l'entrepreneur en construction, celui qui est chargé du transport scolaire et le concessionnaire chargé d'administrer la cafétéria.

La préoccupation la plus grave concerne un climat que l'on peut discerner fréquemment dans l'école; on s'interroge sur l'absence de contact réel entre individus, le manque de relations humaines qui sont à la source de l'apathie du milieu scolaire. La question du caractère obligatoire de la fréquentation scolaire fait problème parce qu'on se dit que, si l'école est valable, elle sera fréquentée et l'on pourra quand même refuser les rares cas indésirables qui peuvent actuellement semer la pagaille.

Les acteurs

Pour faire fonctionner l'école, il y a d'abord le principal qui a une charge souvent trop lourde pour un seul homme. Ses problèmes sont de plusieurs types: son rôle est mal défini; il n'a pas de pouvoir légal, ce qui neutralise souvent son action; il est surchargé de tracasseries administratives et il lui reste peu de temps pour se rapprocher du vécu de l'école et organiser le fonctionnement de l'équipe de professeurs.

Les enseignants, de leur côté, se sentent victimes du système dans lequel ils oeuvrent. Comme l'essentiel de l'acte éducatif se passe dans la classe et non pas dans les centres administratifs, ce sont eux qui ont dû assumer les plus durs coups suite à la rapidité et à l'incohérence de certains changements. A cause en partie de la pénurie d'emploi, l'enseignant a tendance à pratiquer un syndicalisme revendicateur; en fait, il est déchiré entre la défense de ses intérêts et le goût de s'impliquer davantage dans sa tâche, ce qui est peu possible parce qu'on ne lui a pratiquement pas laissé de marge d'initiative. Tout ce climat a souvent rendu l'enseignant enclin à "se fonctionnariser", peu enclin à participer. On sent être arrivé à un moment où le rôle de l'enseignant est à "revaloriser" le plus rapidement possible.

Toujours selon les propos des trois groupes d'interlocuteurs que nous avons rencontrés, ce qui semble le grand perdant, c'est l'étudiant; il trouve que les programmes ne sont pas à sa portée, qu'on s'occupe peu ou mal de lui et qu'il est "écoeuré de flâner". En fait l'étudiant d'aujourd'hui est peu motivé et manque complètement d'encadrement dans des écoles que l'on a faites trop gigantesques à l'encontre même des recommandations du Rapport Parent. Le taux d'insatisfaction est très élevé chez les étudiants du secondaire; en fait, l'étudiant est perdu et on ne

lui offre rien qui corresponde à ses aspirations; c'est sur lui qu'on a fait les essais de renouvellement et on s'est souvent trompé; c'est ce qui explique son amorphie actuelle peut-être trop consciente qu'il n'y a plus grand chose à faire.

C'est aux parents qu'on a le plus compliqué la vie parce qu'ils sont d'abord perdus dans le nouveau vocabulaire de l'éducation, ensuite devant la prolifération de nouvelles théories pédagogiques et enfin devant les problèmes de contact avec leurs enfants qui découlent de l'école. Ils s'entendent assez pour dire qu'il y a eu trop de changements et témoignent d'une certaine peur face à l'avenir à cause de leur incompréhension du système. Les parents sont inquiets, veulent savoir où s'en va le monde de l'éducation; pour certains, l'étoile de l'école privée brille de plus en plus.

Des pouvoirs nombreux

Et ces gens-là sont en face de deux niveaux de pouvoir qui entendent régir leur fonctionnement. En face, parce que souvent les rapports entre l'école et la commission scolaire sont vécus dans la méfiance, un certain climat de mépris pour l'école. Les principaux proposent l'équipe de gestion pour avoir leur mot à dire sur les décisions qui les concernent et souvent il y a des conflits de pouvoir entre eux et les directeurs de service à la commission scolaire.

De même, pour les relations de la commission scolaire avec le Ministère de l'éducation, il existe un froid, presque un climat de conflit parce que le Ministère a été trop centralisateur, parce qu'il formule des normes écrasantes, parce qu'il n'a pas d'objectifs et qu'il y existe une certaine incohérence entre les différents services. Ces relations seront soulignées plus en profondeur dans les chapitres II et III du rapport après un aperçu des perceptions de nos interlocuteurs sur la décentralisation, dans le chapitre I.

Nous verrons dans le Chapitre IV quelles seraient les étapes possibles d'une décentralisation optimale et, dans le Chapitre V, nous identifierons les obstacles qui pourraient éventuellement apparaître dans une démarche vers la décentralisation. Ces différentes considérations nous amèneront à réfléchir sur l'impact de la décentralisation sur la vie de l'école; ce sera le thème du Chapitre VI.

CHAPITRE I

ATTITUDES ET RÉACTIONS FACE À LA DÉCENTRALISATION ET À LA VOLONTÉ DE DÉCENTRALISER

La première question du schéma d'entrevue utilisé pour les fins de cette étude visait à obtenir de nos interlocuteurs une réaction globale et spontanée au thème de la décentralisaton. L'immensité et par le fait même l'ambiguïté d'une telle question (quelques interlocuteurs moins à l'aise avec l'enjeu de cette façon d'amorcer l'entrevue nous contreinterrogeaient immédiatement sur le sens ou la définition donnée au concept de décentralisation) devait nous permettre d'entrevoir l'ampleur des implications perçues et l'intérêt que cette notion d'actualité suscitait. Dans le contexte des explications fournies sur les objectifs de l'étude et, assez souvent, sur les points majeurs du guide d'entrevue, les réponses révélaient généralement la position d base adoptée face à la décentralisation. Habituellement, nous ajoutions également, à ce stade initial de l'entrevue, une question sur l'interprétation à tirer concernant les intentions du Ministère en matière de décentralisation. L'ensemble des éléments recueillis à cette phase exploratoire de l'entretien sont assemblés dans ce chapitre, sous la double forme suivante: a) les images, les conceptions et les limites de la décentralisation, et b) les intentions prêtées au Ministère de l'éducation.

I- LES IMAGES, LES CONCEPTIONS ET LES LIMITES DE LA DECENTRALISATION

> Les fonctionnaires supérieurs du ministère des Affaires municipales tiennent à ce que les municipalités conservent leur autonomie. C'est la déclaration qu'a faite, hier, le sous-ministre Bolduc au congrès de la Corporation des secrétaires municipaux du Québec...

> M. Bolduc a dit aux délégués que, bien que plusieurs municipalités souhaitent avoir peut-être moins d'autonomie en retour de plus de moyens financiers, il serait préférable pour elles d'avoir plus d'autonomie avec peut-être moins d'argent. Le sous-ministre nous a rappelé la disparition de commissions scolaires qui avaient souhaité plus de revenus elles aussi(1).

Ce langage d'un représentant autorisé d'un secteur de l'activité gouvernementale ne manque pas d'intérêt, dans la mesure où il semble diamétralement opposé aux revendications croissantes d'autonomie qui semblent émerger des "instances décentralisées" du système scolaire. Cette situation contrastante signifie certes un rappel concret de la relativité du thème de la décentralisation. Comme tend à le démontrer le développement des organisations, c'est à l'intérieur des structures les plus centralisées que s'imposent avec le plus de force des exigences de décentralisation. Par ailleurs, le diagnostic du sous-ministre des Affaires municipales revêt encore plus d'intérêt, si or le confronte à une opinion émise par un conseiller juridique de l'Union des conseils de comté concernant le caractère de plus en plus centralisateur du Ministère depuis les années soixante(2). En dépit d'un courant de décentralisation, des municipalités s'apprêteraient inconsciemment à se départir d'une partie de leur marge de manoeuvre. Nonobstant la situation réelle qui prévaut dans le domaine municipal, les débats qui s'y déroulent posent des interrogations pertinentes par rapport au mouvement de décentralisation que l'or entend accélérer sur la scène scolaire. Quel est l'état réel des aspirations ou attentes des agents et des centres

---

(1) ROUTHIER, Benoit, "Aux Affaires municipales, on tient à l'autonomie des municipalités", Le Soleil, 17 août 1974.

(2) Selon M. Delisle, "le ministère des Affaires municipales, de ministère de services qu'il doit être, devient de plus en plus un ministère de contrôle", Le Soleil, 17 août 1974.

de décision décentralisés? A partir de quelles acceptions de la décentralisation sont définies ces aspirations? La base et les instances centralisées s'entendent-elles sur l'interprétation à donner aux modifications objectives de la situation qui donnent lieu au déclenchement du processus de décentralisation? L'élaboration d'objectifs et de modalités de décentralisation optimale dépend de l'ajustement entre une lecture partagée des motifs de décentralisation et une connaissance adéquate des aspirations réelles.

C'est dans cette perspective qu'il devient intéressant de dégager les composantes de l'attitude manifestée de façon spontanée à l'égard du thème de la décentralisation. Quelques propositions générales résument assez bien la portée de ces composantes. La décentralisation apparaît d'abord 1) comme une <u>préoccupation</u> réelle, envisagée de façon réaliste et sur un ton qui laisse une place réduite à l'émotivité. 2) Cette préoccupation est vécue comme une <u>aspiration</u> aux contours à la fois assez nettement découpés et restrictifs. 3) Cette aspiration relativement claire ne semble pas avoir déjà donné lieu à la formulation d'un <u>projet</u> global d'action en matière de décentralisation.

<u>Une préoccupation réelle et réaliste</u>

L'intérêt accordé à l'objet même de l'entrevue et la nature des propos tenus par nos interlocuteurs constituent des indices sûrs du fait que le débat sur la décentralisation n'est pas une discussion engagée prématurément sous l'effet d'imitation d'un mouvement amorcé ailleurs ou dans d'autres secteurs, ou sous l'effet d'une initiative lancée par un groupe stratégiquement situé dans le système scolaire. De plus, la décentralisation est perçue avec passablement

de réalisme. Elle n'est pas conçue comme le remède-miracle à tous les maux du système; la mise en garde qu'énoncent des auteurs comme Beaubier et Thayer ne s'applique vraisemblablement pas à l'image ou à la représentation que nos interlocuteurs se font de la décentralisation: "Decentralization and participative management are not panaceas to solve all problems in school or district. They are not "pink pills" that, once prescribed and taken, can cure a terminal patient. They will not automatically change an autocratic administrator into one who is more democratic. They will not automatically change a laissez-faire administrator into an efficient leader utilizing the best concepts of democratic administration"(1).

En outre, la discussion sur la décentralisation ne se réduit nullement à une réaction essentiellement émotive à un état de fait de centralisation. En principe, le cadre du guide d'entrevue permettait à un interlocuteur de dresser une liste de griefs exposés avec ardeur et même avec amertume. L'un des aboutissements majeurs des entrevues aurait alors été la constitution d'un tableau de revendications plus ou moins diffuses, plus ou moins agressives. Au contraire, le partage des responsabilités et des pouvoirs et la modification des relations entre les partenaires impliqués sont des réalités qu'on s'efforce d'analyser le plus "froidement" et avec le plus de nuances possibles. Des trois catégories d'interlocuteurs, les commissaires sont les plus portés à insister sur la résonance affective du thème de la décentralisation, mais ce comportement n'est pas le lot de la majorité des commissaires, loin de là.

---

(1) BEAUBIER, E.W. et THAYER, A.N., editors, Participative Management, Decentralized Decision Making, Working Models, Professional Development Program Association of California School Administrators, US Department of Health, Education and Welfare, Office of Education, p.72.

De telles constatations se prêtent à diverses interprétations. Comme cela risque peu de signifier que le seuil de centralisation du système n'est pas encore atteint ou encore de refléter une prise de conscience insuffisante, l'on peut retenir l'hypothèse que le débat sur la décentralisation a dépassé le stade des réactions émotives. Il est par ailleurs évident que ce premier ensemble de caractéristiques de l'attitude adoptée à l'égard de la décentralisation ne comporte pas de jugements de valeur sur l'état harmonieux ou conflictuel des relations de pouvoir quotidiennes entre les individus ou les groupes.

Une aspiration articulée mais partielle

La préoccupation de nos interlocuteurs pour la décentralisation n'est pas passagère ou simplement une préoccupation parmi d'autres; elle apparaît plutôt comme une aspiration articulée qui privilégie généralement l'une ou l'autre des dimensions que recouvre une notion comme la décentralisation. Nous nous attarderons plus longuement sur le caractère sélectif de cette aspiration, puisque l'articulation est une propriété moins étonnante compte tenu du type d'interlocuteurs visés par la présente étude(1). La sélectivité de cette aspiration veut dire que l'une ou l'autre des trois dimensions suivantes reliées de plus ou moins près à la nature même de la décentralisation est particulièrement mise de l'avant: l'efficacité administrative et pédagogique du système, l'implication et la participation du personnel, des usagers et du milieu, et, troisièmement, l'adaptation et l'identification aux besoins spécifiques des clientèles et/ou des milieux environnants.

---

(1) Même si l'on cherchait à dépister les individus les plus intéressés à discuter de décentralisation, le sens de leur préoccupation et le degré élevé d'articulation de leur aspiration n'étaient toutefois pas nécessairement prévisibles.

a) L'efficacité administrative et pédagogique

Pour un certain nombre d'interlocuteurs, la décentralisation est une aspiration d'abord associée à l'accroissement de l'efficacité administrative: "La décentralisation n'était pas un but, mais elle a été pour nous un moyen de fonctionner avec plus d'efficacité et à des coûts moindres. Nous avons cherché une façon d'être plus rationnel et de mieux administrer". La décentralisation apparaît comme le contrepoids approprié à une situation généralisée de gaspillage: "Il y a presque du libertinage dans la façon de dépenser les fonds; je comprends que l'école n'est pas une entreprise privée, mais il n'y a pas une seule entreprise privée qui vivrait si elle fonctionnait comme cela". Un autre principal chiffre plus modérément l'ampleur du phénomène: 50% des compagnies feraient faillite dès la première année, si elles administraient comme les écoles actuelles.

Au-delà des incidences financières d'une centralisation excessive, d'autres interviewés sont sensibles à l'état de paralysie qu'elle entraîne: "La décentralisation s'impose parce qu'actuellement il faut consulter le Ministère de l'éducation à chaque décision que l'on veut prendre". La décentralisation devient synonyme de la disparition de contrôles tracassiers le plus souvent ridicules, comme l'illustrera à profusion le chapitre suivant sur les limites actuelles et souhaitées d'autonomie. La décentralisation, en éliminant ainsi les lenteurs administratives, accroîtrait l'efficacité des communications. Ce qui aurait même pour effet, selon l'hypothèse originale d'un interlocuteur, de réduire le rôle souvent négatif qu'il attribue aux diverses associations, fédérations ou organisations syndicales. L'incompétence due à la paralysie administrative obligerait les gens à recourir davantage à l'appui "d'appareils parallèles" qui ne font "qu'usurper l'autorité légitime".

La décentralisation est aussi directement identifiée à la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles. Le carcan dans lequel se trouve l'école l'empêche d'avoir l'autorité nécessaire pour remédier à des situations pénibles qui nuisent au climat général et à la possibilité pour le personnel et les élèves de donner un rendement supérieur. Un principal observe que des étudiants sont conscients de l'incapacité d'agir des responsables de l'école et en profitent pour se comporter à leur guise, au détriment de l'intérêt collectif. Sur un autre plan, la décentralisation améliorerait le rendement des catégories d'acteurs impliqués dans l'école, en raison d'une clarification accrue des rôles que suppose la décentralisation.

b) <u>La décentralisation, un outil de motivation</u>

La décentralisation est assimilée presqu'exclusivement par plusieurs à un moyen susceptible de contrer la démobilisation, l'apathie, le manque de sens professionnel ou le simple manque d'enthousiasme des artisans qui oeuvrent dans l'éducation. Plus positivement, l'implication qu'apporte la décentralisation est orientée vers un supplément de créativité, vers une plus libre expression de soi: "Il faut décentraliser pour impliquer et motiver davantage. Auparavant, c'était nécessaire de centraliser; maintenant, le mouvement contraire progresse et c'est bon, parce qu'il faut laisser place à l'expression de soi". Le besoin d'expression passe aussi par un désir plus intense de participation auquel la décentralisation répond adéquatement: "La décentralisation est un processus inéluctable car les gens veulent participer de plus en plus". Ou, dans les termes employés par un commissaire, la décentralisation fait partie d'un phénomène global de réveil.

Cette perception de la décentralisation comme la manière la plus sûre d'intéresser les gens à leur tâche est portée à son point ultime dans les témoignages de trois autres interlocuteurs. Un directeur général raconte qu'après deux ou trois ans d'essai de la décentralisation une commission scolaire voisine ne peut plus penser autrement, puisque c'est la seule formule pour motiver le personnel de direction. Un commissaire traduit ainsi l'équation entre la décentralisation et le problème de l'implication: "Décentraliser, c'est humaniser la centralisation; c'est faire en sorte que les gens se sentent davantage impliqués". Dans le prolongement de cette conception de la décentralisation, un directeur général est même amené à la réduire à un exercice plus soutenu de la consultation.

c) <u>La décentralisation, une recherche d'une plus grande diversité</u>

Dans cette perspective, la décentralisation est essentiellement appréhendée dans sa capacité à mettre un cran d'arrêt à l'uniformisation du système scolaire. Ce besoin de diversité passe d'abord par une application plus souple des normes: "Cela fait des années qu'on parle de disparités régionales, mais on ne fait rien". Il faut donner aux commissions scolaires les moyens d'agir en fonction de leurs priorités. Ce principe vaut également pour l'école: "Décentraliser, c'est laisser la possibilité aux écoles de se prendre en charge, de se donner la manière d'être qu'elles désirent". Un autre directeur général explicite la même conviction en se demandant à quoi peut servir un document comme "L'école, milieu de vie", si chacune des écoles ne se définit pas. Un autre interlocuteur reprend la même idée, mais en situant expressément la liberté d'action recouvrée en fonction du milieu dans lequel s'insère l'école: "La décentralisation implique bien des aspects; le plus

important, c'est que l'école doit être autonome et devenir une entité adaptée à son milieu". Un commissaire illustre à sa façon les conséquences de la distance de l'école par rapport à son milieu: "Sur le plan de l'uniformité, on a le meilleur système au monde. On est actuellement aux prises avec un important problème d'urbanisation, parce qu'on n'a pas su motiver l'élève de l'élémentaire au goût de la terre, des forêts, etc. C'est comme si on voulait implanter les Esquimaux ailleurs".

Le degré d'autonomie à laisser à l'école ne fait pas l'objet du même consensus. Les réticences à reconnaître une large autonomie s'avérant les plus nombreuses. Un maximum d'autonomie est difficile à justifier, puisque les clientèles à desservir sont relativement homogènes. En outre, la mobilité de la population est un obstacle de taille à l'affranchissement des écoles. Pour sa part, un principal met radicalement en doute la capacité du milieu à s'organiser. Un milieu peut exprimer ses besoins, mais il est impuissant à les transformer en objectifs valables à poursuivre. L'opinion contraire demeure un processus idéaliste(1). Le point de vue le plus conciliant provient d'un directeur général qui soutient que la situation idéale est à mi-chemin entre la position actuelle de la commission scolaire et une école entièrement façonnée par les résidents d'un quartier par exemple.

---

(1) L'opinion de ce principal vaut autant pour les éducateurs "professionnels"; "Le M.E.Q. doit préciser même les sous-objectifs de l'enseignement. Développer l'autonomie de l'enfant, par exemple, est un objectif trop vague; les gens se tuent à chercher les façons d'y arriver; même les professeurs qui ont une licence en pédagogie ne peuvent y parvenir". La commission scolaire ne devrait même pas avoir la responsabilité d'établir son programme institutionnel. Toutes les expériences où l'école a essayé de bâtir ses programmes ont été abandonnées en chemin.

De sorte que dans l'ensemble on se préoccupe davantage d'ouverture de l'école à la vie du milieu(1) plutôt que d'appropriation de l'école par le milieu. On accueille beaucoup plus favorablement une certaine différenciation des écoles au plan de l'organisation scolaire. Il importe par ailleurs de signaler que le discours des principaux s'apparente généralement à celui des autres interlocuteurs.

Il faut finalement noter que cette volonté de réduire la distance entre l'école et les besoins réels (peu importe la difficulté de s'entendre sur l'autonomie nécessaire) représente un objectif de changement privilégié par un nombre d'interlocuteurs à peu près équivalent à celui des deux autres objectifs auxquels on associe une plus grande décentralisation, soit l'efficacité du système et l'implication des agents d'éducation. Une minorité seulement d'interlocuteurs font de la décentralisation une aspiration plus globale: "C'est une question de $64,000. qui demanderait des recherches, si je voulais y répondre de façon satisfaisante. Cela touche la philosophie de l'administration, la philosophie de la délégation du pouvoir, etc.". Cela ne signifie pas nécessairement que l'aspiration mitigée de l'ensemble des interviewés, en matière de décentralisation, ne s'accompagne pas d'une vision globale de ce concept.

L'aspiration partielle développée à l'égard de la décentralisation l'est également dans le sens où, dans l'ensemble, les interlocuteurs définissent des objectifs et des mesures de décentralisation qui ne sont certes pas radicaux, comme nous le verrons dans un chapitre ultérieur. Ces objectifs se situent beaucoup plus au plan administratif que pédagogique et le plus souvent ils consistent à proposer la disparition d'embêtements particulièrement flagrants. C'est peut-être la crainte de revenir à l'époque des "rois de quartier" selon l'expression d'un interlocuteur, qui explique la modération dont on fait preuve dans les revendications d'autonomie. Beaucoup de gens, en effet, tiennent à reconnaître explicitement la nécessité historique de la centralisation.

---

(1) Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur le degré d'ouverture au milieu effectivement atteint par l'école.

La lenteur souhaitée du rythme à fixer au mouvement de décentralisation est un autre élément qui a peut-être un lien direct avec le fait d'entretenir une aspiration limitée face aux apports possibles d'une décentralisation accrue. C'est le cas surtout lorsque ce rythme pondéré semble découler d'une réaction à la vitesse des changements qui ont marqué la réforme scolaire: "Dans le passé, le Ministère de l'éducation d'une théorie à une autre, a déversé sur les professeurs une pluie de réformes; les professeurs sont comme des "punching bags" frappés par cinq boxeurs". Ce sentiment de lassitude partagé par l'ensemble de nos interlocuteurs(1) est d'autant plus fort et pénible à endurer qu'on est un peu désabusé des résultats obtenus de tous ces investissements d'énergies(2). D'où l'insistance que l'on met sur la nécessité d'avoir une pédagogie du changement avant de décentraliser. Un rythme lent apparaît dès lors comme un élément majeur de cette pédagogie. Un deuxième élément de cette pédagogie, c'est l'existence d'un plan de décentralisation: "Dans l'état actuel du Québec, parler de décentralisation sans être prêt, c'est risquer d'accentuer les frustrations et de provoquer des mini-révolutions". Ce désir d'avoir le temps d'apprivoiser le changement n'est-il pas à la base d'une aspiration volontairement restreinte à l'égard de la décentralisation?

Un projet en processus d'émergence

Ce contexte global dans lequel s'inscrit un mouvement de décentralisation, et en particulier la réaction au changement, explique probablement en

---

(1) Il faut se rappeler que les interlocuteurs rencontrés ne sont pourtant pas les artisans les plus démunis pour faire face aux "remous" de la réforme scolaire.

(2) A cet égard, un directeur général prétendait que, même, en tenant compte du rattrapage à faire, l'Ontario a progressé davantage tout en étant allé moins rapidement que le Québec.

partie pourquoi l'aspiration articulée (bien que partielle) face à la décentralisation n'a pas encore atteint le stade d'un projet d'action cohérent constituant la priorité d'une organisation. L'empirisme le plus total caractérise les gestes posés. C'est du moins l'impression globale que l'on retire des propos des interlocuteurs. Quelques-uns confirment d'ailleurs explicitement l'absence d'une action orientée et concertée en matière de décentralisation. Cette action systématique ou une intention d'action se retrouve dans une minorité de commissions scolaires. Et cette situation est tout à fait logique avec l'état actuel du débat sur la décentralisation dans l'ensemble du système scolaire(1).

II- LES REACTIONS AUX INTENTIONS DE DECENTRALISER DU MINISTERE: SCEPTICISME, PRUDENCE ET ENTHOUSIASME

> Si je crois à la décentralisation, je pense néanmoins que les hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation jouent à la décentralisation, comme il y a des gens qui disent s'intéresser aux milieux défavorisés; c'est superficiel, car ils ne le font pas dans leur chair. (un principal)
>
> La décentralisation n'est qu'un mot; ce n'est pas senti, sauf par les parents. (un commissaire)

Ce scepticisme profond correspond au sentiment partagé par une proportion importante, bien que minoritaire, d'interlocuteurs en ce qui a trait à la volonté réelle du Ministère de déclencher ou d'accélérer le mouvement de décentralisation du système.

---

(1) Dans cette optique, le mémoire des commissions scolaires protestantes et le document des directeurs généraux de la région de Sherbrooke représentent des exceptions intéressantes.

Les commissaires sont davantage enclins à mettre en doute le sérieux des intentions du Ministère. A la base de ce scepticisme, il y a d'abord l'argumentation de la mince marge de manoeuvre laissée par le système. Le gouvernement ne peut s'en tenir qu'à des bribes de décentralisation de façon à créer l'illusion que le système est progressiste. Cet informateur compare la situation aux quelques expériences permises par le Ministère de l'éducation dans le domaine de la pédagogie: "C'est l'acte le plus courageux pour un gouvernement qui veut pas changer grand chose. On fait des expériences dans quelques écoles seulement; c'est une goutte d'eau dans l'océan... Si l'on avait accepté S.E.M.E.A., cela se serait fait partout dans le système". Un commissaire prolonge cette perception d'un directeur général en exprimant l'avis que le système ne peut faire confiance à la base et que c'est pourquoi celle-ci est toujours menacée de se voir retirer le peu de pouvoirs obtenus.

Dans cette optique, la décentralisation est pratiquement associée à la démocratisation: "Il n'y a pas de décentralisation sans une démocratisation qui va jusqu'au bout de la ligne(1). Selon le point de vue d'un autre commissaire, le gouvernement ne fera jamais la décentralisation "parce que cela suppose de la participation populaire et que le gouvernement a peur de la participation". Et le commissaire de citer le cas de la cartonnerie de Cabano qui existerait depuis longtemps, si une compagnie avait été derrière le projet. Selon cette même logique, l'école est de toute façon une monarchie et la seule façon de procéder avec une monarchie c'est de lui ôter ses pouvoirs.

---

(1) Dans cette ligne de pensée, le scepticisme manifesté à l'égard des intentions du Ministère s'appuie sur une analyse de la décentralisation vue comme un phénomène démocratique. Comme le décrit Charles Eisenmann, la décentralisation est perçue comme une mainmise plus directe du peuple souverain sur l'administration. "La décentralisation est "nationale, libérale et constitutionnelle"; la centralisation est "autoritaire et gouvernementale"; c'est la force propre du gouvernement de l'Etat". (pp.218-19, Centralisation et Décentralisation, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1948.

La même argumentation d'une marge de manoeuvre forcément étroite est reprise par d'autres interlocuteurs sous un angle plus pratique: "Il y a doute face à l'intention du Ministère de l'éducation de décentraliser parce qu'actuellement il fait tout pour centraliser". Le cas des Centres d'orientation et de formation des immigrants (C.O.F.I.) incitait un autre commissaire à réduire les discours du ministre à des voeux pieux. Un directeur général notait "qu'à chaque fois qu'on parle de décentralisation, il se produit des blocages". Un directeur général a particulièrement bien mis en évidence l'effet étrange que lui inspirent les propos du Ministère sur la décentralisation: "Il y a une réticence à parler de décentralisation quand on pense au cas du Bureau régional et à des tendances déjà concrétisées comme la régionalisation scolaire, la diminution du nombre de commissions scolaires et l'intégration de l'élémentaire et du secondaire qui est en train de se faire". Le plan de développement des langues est évidemment un exemple souvent cité.

Pour d'autres, leur mise en cause de la capacité du Ministère de mener à terme une opération majeure de décentralisation repose sur les nombreuses lacunes dysfonctionnelles du Ministère, comme l'incohérence entre l'action des Directions générales et des Services (en particulier l'Equipement, le Financement, les Programmes) et le retard dans la transmission des règles budgétaires. Pour un principal, il y a des contradictions aussi énormes que le fait de ne pas faire relever l'éducation des adultes du champ des responsabilités du principal, par exemple. Et il y a la contradiction fondamentale de parler d'humanisation de l'école alors qu'on se préoccupe surtout de "soigner" les bâtisses. Cette perte de crédibilité est transférée intégralement au thème de la décentralisation.

Au total, les interlocuteurs sceptiques face aux intentions du Ministère n'hésiteraient probablement pas à faire leur cette analyse: "Le système ne donne de liberté d'action suffisante à personne, pas même à ses directeurs. Ceux-ci sont tout-puissants pour maintenir le statu quo et pour présider au rajustement du système à de nouvelles conditions, mais

ils sont paralysés quand il s'agit d'opérer des réformes qui risqueraient de mettre en cause un équilibre. Ils ont le droit d'avoir des valeurs et des objectifs différents, mais ils doivent les exprimer à travers le système d'organisation traditionnel et dans le style bureaucratique que celui-ci impose"(1).

Une réaction enthousiaste

A l'autre pôle du continuum s'inscrit une grande confiance, puisque le Ministère n'a pas d'autre option possible. D'ailleurs, le mouvement de décentralisation est déjà bien amorcé avec le décloisonnement des enveloppes budgétaires. Des gestes récents posés par le Ministère de l'éducation (par exemple, la tentative de réunir les directeurs généraux de commissions scolaires, le désir du directeur de la D.I.G.E.E.S. d'aborder la question de façon non théorique, l'étude basée sur des entrevues avec des responsables d'instances décentralisées, etc.) apparaissent comme autant d'indices convergents du sérieux du Ministère.

Pour d'autres, le seul fait qu'un ministre exprime la volonté d'agir dans le sens d'une décentralisation devrait suffire pour y accorder toute l'attention nécessaire. Cette attitude s'appuie sur la légitimité même du régime politique: "La politique, ce n'est pas nécessairement péjoratif. La meilleure dictature ne vaut pas la plus médiocre des démocraties. Le pire ennemi du peuple, c'est celui qui lui veut du bien malgré lui. Tout cela pour dire que le ministre est sûrement sérieux lorsqu'il parle de décentralisation".

---

(1) CROZIER, Michel, La société bloquée, Editions du Seuil, 1970, pp.113-114.

Une certaine prudence

La prudence résulte d'abord d'une prise de conscience d'un risque d'exploitation abusive du thème de la décentralisation: "Entre un slogan ou un thème qui est politiquement rentable et sa réalisation il y a des prérequis à franchir". Cette prudence affichée s'appuie aussi sur la complexité inhérente d'un processus de décentralisation: "Sur le plan administratif, il est certain que des mots comme la décentralisation embrigadent beaucoup de gens. Mais il faut les confronter à d'autres mots comme l'égalité des chances. C'est peut-être à cause de mon âge, mais je me souviens des inégalités; d'où la nécessité de la centralisation, des normes provinciales". De façon plus concrète, un directeur général doute que le Ministère puisse aller loin, sur le plan financier: "Les instances locales n'ont pas les moyens d'assumer les responsabilités d'une décentralisation. Le système des enveloppes est un pas, mais je doute que le Ministère de l'éducation aille plus loin que cela; je doute qu'il soit possible d'aller plus loin. Dans certains cas, l'élargissement des enveloppes a été prématuré; il faut d'abord bien centraliser et normaliser avant de décentraliser;... la décentralisation peut être vue comme un abandon des responsabilités".

La prudence face à la possibilité même du Ministère d'avoir des intentions profondes de décentralisation s'étend aussi au domaine de la pédagogie: "Si ce domaine apparaît plus facilement "décentralisable", c'est uniquement à cause de la plus grande difficulté de mesurer les conséquences". En dernier ressort, le manque d'enthousiasme envers les intentions de décentralisation est un constat d'incapacité du milieu de prendre en charge toutes les implications d'une décentralisation majeure: "Mettre l'éducation dans les mains de tout le monde c'est risquer beaucoup d'amateurisme".

Les intentions réelles du Ministère

Dans l'ensemble, on constate que les réactions exprimées à l'égard des intentions du Ministère ne font pratiquement pas écho au contenu des discours prononcés sur la décentralisation, en particulier ceux du ministre. Il aurait été intéressant de connaître l'interprétation que nos interlocuteurs leur donnent. D'autant plus qu'une analyse sommaire de ces discours révèle passablement d'ambivalence. D'une part, on annonce vigoureusement l'inauguration d'une ère nouvelle de décentralisation du système: "D'une dynamique de centralisation et de contrôles, je veux que mon ministère s'oriente vers une dynamique de décentralisation administrative et de services... Cette nouvelle voie permettra peut-être de faire disparaître les malaises de notre système scolaire compte tenu du fait que les responsabilités seront situées au bon niveau et mieux définies. Autrement dit, on saura qui "engueuler" lorsque les choses iront mal... Il y a une raison à cela. C'est parce que les responsabilités sont mal définies. J'irais même plus loin, c'est parce que notre système donne des responsabilités aux commissions scolaires sans les faire accompagner de moyens pour les exercer"(1). On traite même des règles du jeu qui devraient s'inspirer de principes comme la primauté de l'école sur le système, la clarification des responsabilités entre les paliers, la reconnaissance des disparités régionales, la valorisation de la dynamique locale et l'assouplissement des lois, des règlements et même des conventions collectives(2).

---

(1) Conférence de presse du ministre de l'Education, M. François Cloutier, à l'occasion du 26e Congrès de la Fédération des Commissions scolaires catholiques du Québec, en novembre 1973.

(2) CLOUTIER, François, Pour une concertation nouvelle en éducation, Conférence prononcée au Congrès de la Fédération des Commissions scolaires, le 16 novembre 1973.

D'autre part, on ne manque pas de souligner que l'on est "en bonne voie de réalisation", qu'il n'est pas question de procéder de nouveau à de grands changements(1), que le processus de décentralisation se déroulera sur une période aussi longue que celle de la phase de centralisation(2), que la tendance à la décentralisation "doit être accentuée dans la mesure où la situation s'est modifiée(3), et que "pour modifier quoi que ce soit dans un ensemble aussi complexe et aussi articulé qu'un système d'éducation, il faut posséder les données indispensables et évaluer correctement les facteurs en cause"(4).

Toutes ces précautions ou réserves s'accompagnent de nombreuses nuances beaucoup plus fondamentales, en particulier dans les discours de la rentrée scolaire de 1972 et de 1973. Dans ce dernier, on relève des mises en garde à l'endroit de ceux qui ne se rendent peut-être pas compte que des normes s'imposent en stricte justice distributive (p.9), de ceux qui ne comprennent pas toujours bien le double mandat du Ministère et du milieu (p.13), de ceux qui s'imaginent

---

(1) CLOUTIER, François, L'avenir de l'éducation au Québec, Discours de la rentrée scolaire, Septembre 1973, p.20.
Dans la conférence prononcée au Congrès de la Fédération des Commissions scolaires, en 1973, le Ministre affirmait "qu'il ne s'agit pas d'amener de nouveaux bouleversements, alors que nous en avons déjà assez connus" (p.6).

(2) Allocution du ministre prononcée au Congrès des Cadres scolaires du Québec, en mai 1974.

(3) CLOUTIER, François, La réforme scolaire: où en sommes-nous, Discours de la rentrée scolaire, Septembre 1972, p.7.

(4) Discours de la rentrée scolaire de 1973, p.8

que la décentralisation signifierait une autonomie complète pour chaque commission scolaire (p.14). Dans le discours de 1972, on se demande s'il n'y a pas des gens qui souhaitent un système unitaire tout en se réclamant de la décentralisation (p.6), si les critiques sur l'insuffisance de la participation permise par le système ne procèdent pas d'une méconnaissance de la véritable participation (p.5), si les critiques du système scolaire ne s'expliquent pas par une tendance à lui imputer les insuffisances de la société moderne (p.9), etc.

CHAPITRE II

LA DÉCENTRALISATION DANS LA RELATION COMMISSION SCOLAIRE - ÉCOLE

(DEGRÉ ACTUEL D'AUTONOMIE ET CHANGEMENTS SOUHAITABLES À LA COMMISSION SCOLAIRE)

DEGRE ACTUEL D'AUTONOMIE

Traitant du degré actuel d'autonomie, il est important de privilégier au point de départ les propos tenus par les principaux en raison de leur situation dans cet ensemble. Les propos des directeurs généraux et des commissaires, considérés à part, permettront de mieux mettre en évidence la situation telle qu'elle existe. Par après, il sera possible et utile de dégager quelques considérations supplémentaires au sujet de l'autonomie.

I- LES PROPOS DES PRINCIPAUX

Les opinions émises par les principaux s'échelonnent normalement sur un continuum dont les degrés varient de ceux qui disent être dans une situation qui permet d'exercer l'autonomie à ceux qui disent être dans une situation où l'exercice de l'autonomie est restreint.

Situations où l'on exerce l'autonomie

Concernant ces situations, il faut mentionner qu'elles existent réellement. Ces situations sont celles où l'exercice de l'autonomie est bien amorcé et d'une façon systématique. Parmi les principaux que nous avons rencontrés, il y en a quelques-uns qui se considèrent assez autonomes; ils représentent une situation nettement minoritaire. Un principal de cette catégorie témoigne de l'efficacité de la table de gestion dans sa commission scolaire; il nous mentionne que la préparation du budget se fait à l'école à partir d'objectifs pédagogiques que s'est donnés l'école; il mentionne aussi comment l'école fait elle-même le choix de son personnel. Il rapporte aussi d'autres exemples qui illustrent bien que l'école prend de plus en plus en main sa conduite. En terminant, ce principal rappelle, qu'au niveau de la gestion de son école, on veut s'approcher de plus en plus des "patterns" de l'industrie et pour garder une comparaison tirée du monde scolaire, on vise de plus en plus à fonctionner de la même façon que les institutions privées. Ce qui est frappant dans ces situations d'autonomie, c'est qu'il existe de plus en plus une systématisation de l'autonomie. L'autonomie devient une question globale et non plus seulement une question de négociation à la pièce entre gens aux bonnes relations.

Situations où l'exercice de l'autonomie est restreint

Les gens qui sont dans cette situation peuvent réagir de diverses façons; il y a ceux qui s'accomodent plus ou moins de la situation: "J'ai l'autorité que je prends, que les autres fassent de même". Il y a ceux qui abandonnent: "Je n'ai pas essayé de faire des expériences car ce serait trop long d'obtenir les bénédictions nécessaires". De toute façon, ce qui est fondamental dans cette situation, situation qui est celle de la majorité des personnes interrogées, c'est qu'on réclame une plus grande autonomie. Un principal laissait bien entrevoir les caractéristiques de cette situation: "On ajoute souvent aux tâches du principal sans lui donner plus d'autorité". Le climat fondamental de cette situation, c'est un manque de systématisation et d'un processus bien amorcé. Cela n'empêche pas qu'il peut exister de bonnes relations qui permettent certaines négociations limitées et locales.

Les principaux interrogés nous ont souvent répondu avec des exemples et en citant des expériences vécues; ces exemples et ces expériences qui relataient des manques d'autonomie se regroupent autour des thèmes suivants: le budget, les équipements, la vie pédagogique, la discipline et le personnel. La majorité des thèmes exprimés ici rejoignent très bien une considération du rapport Poly: "Contrairement au principe d'administration généralement admis qui veut que la décision soit prise le plus près possible du niveau de l'action, l'on constate que, dans bien des cas, la direction de l'école secondaire polyvalente ne fait que transmettre ou exécuter des décisions prises par d'autres dans des domaines aussi importants de la gestion de l'école que le choix du personnel, l'affectation des tâches, l'administration du budget" (1).

a) Le budget

L'élaboration du budget et l'administration du budget apparaissent des éléments très importants au plan de la récupération de l'autonomie par l'école. Dans plusieurs écoles, on doit au contraire se soumettre à un budget imposé que l'on n'administre même pas. Les budgets sont souvent construits sans critères de répartition, ce qui fait qu'une

---

(1) Rapport du groupe Poly, L'organisation et le fonctionnement des écoles secondaire polyvalentes, Ministère de l'éducation, S.G.P.O.E., janvier 1974, p. 296.

école qui économise davantage n'y gagne rien. Pour ceux qui administrent un certain budget, les contrôles sont souvent si lourds qu'on n'est plus intéressé à l'administrer. Les propos des principaux ne touchent sans doute pas tous à la question de l'élaboration du budget par l'école mais comme les étapes sont nombreuses entre l'élaboration du budget et son administration, c'est d'une façon générale que l'on vise ces étapes au plan d'un manque d'autonomie. En référant à un extrait du rapport Poly qui vient d'être cité, M. Michel Giroux, secrétaire de la Commission Parent, aujourd'hui principal d'école, écrivait dans le Devoir au mois de mai dernier: "L'administration du budget se prête bien à l'illustration de ce commentaire. Dans beaucoup de cas, les réquisitions de la direction de la polyvalente vont faire le tour de plusieurs bureaux du centre administratif de la commission scolaire avant de rejoindre un fournisseur, et certaines de ces réquisitions font même un détour de plusieurs mois à travers les bureaux du Ministère de l'éducation. Trop rares encore sont les écoles auxquelles on reconnaît la responsabilité de s'administrer elles-mêmes" (1).

b) Les équipements

Du côté des équipements, les retards font souvent que les besoins sont périmés au moment de leur arrivée; certaines situations s'apparentent même au cynisme: "Quand on demande une corde de cent pieds en nylon, ce n'est pas pour obtenir de la part d'un chef de service une corde ordinaire de quatre-vingt pieds". Dans une école où il y a un gymnase qui est mal organisé et dont la réparation est pressante, on a ignoré la demande pour aller installer en retour des centaines de casiers complètement inutiles pour cette école.

c) La vie pédagogique

Au plan de l'encadrement, un principal avait élaboré un projet en vue de partager aux enseignants des tâches d'encadrement des élèves sur l'heure du midi, en leur enlevant un cours; son projet fut rejeté par la commisssion scolaire. Un autre principal qui, avec les professeurs, avait élaboré un projet d'horaire, a dû rencontrer de nettes réticences de la part de la commission scolaire. Pour les

---

(1) Michel GIROUX, Le Devoir, 4 mai 1974.

journées pédagogiques, on doit souvent se soumettre à un plan précis préparé par la commission scolaire.
Un principal mentionne que dans son école, il pourrait se passer d'autobus, ce qui permettrait de faire un horaire particulier pour un groupe d'inadaptés.

d) La discipline

A ce sujet, plusieurs principaux ont mis en évidence un fait qui leur paraît important, c'est celui de l'exclusion des étudiants. Des étudiants peuvent perturber toute une école et le principal ne peut assister que passivement à cette corrosion. "Si l'école est un milieu de vie, qu'on souligne vite qu'il doit s'agir d'un milieu de vie de qualité, donc un milieu sélectif. Il faut le dire, compte tenu de l'ambiguïté de cet objectif dans le contexte de la remise en question globale que poursuit notre société. Si l'école est un milieu de vie au sens que l'étudiant peut y trouver et y faire tout ce qu'il peut trouver et faire dans la rue ou dans le repaire de son gang, baptisons l'école autrement. Si elle doit garder son nom d'école, que la polyvalente ne craigne pas d'afficher des exigences de tenue et de discipline" (1).

e) Le personnel

Au plan du personnel enseignant, plusieurs écoles reçoivent les professeurs qu'on leur envoie, sans plus de procédures. "Le directeur du service du personnel ne m'avertit même pas que tel professeur a déjà eu des problèmes de fonctionnement ailleurs". On appréhende de plus en plus ce problème en raison du surplus de personnel. Cette crainte face à la question des enseignants vise surtout le fait qu'on est obligé de recevoir du personnel à qui il faut confier des tâches pour lesquelles il n'est pas préparé et aussi du personnel qui a échoué ailleurs.

Au plan du personnel de soutien, les conventions de travail vont souvent à l'encontre des besoins particuliers des écoles. La convention de travail des concierges et des secrétaires crée souvent des embêtements aux principaux. Les concierges et les secrétaires qui sont en congé au moment des journées pédagogiques sont un exemple de ces embêtements. De plus, un principal peut avoir besoin d'une secrétaire pendant trente-cinq heures alors que la convention fixe le travail à trente-deux heures et demie. Ici, les principaux critiquent surtout le fait qu'ils n'ont pas été consultés dans l'élaboration de ces conventions qu'ils

---

(1) Michel Giroux, op. cit.

sont obligés de faire respecter. Il faut noter aussi tous les cas de favoritisme qui se glissent à travers ces situations déjà compliquées. "Le concierge relève de l'école, mais par contre, on ne peut engager qui on veut; cette sorte de décentralisation est une source d'embêtements inutiles". Mentionnons aussi qu'une grande partie des sommes disponibles à certains postes budgétaires vont souvent au personnel de secrétariat, d'appariteurs, etc., au détriment des écoles qui, elles, l'utiliseraient à des fins d'animation pédagogique. Il faut noter enfin qu'on donne parfois à l'école du personnel non demandé.

En conclusion à cette partie qui traite des situations où l'exercice de l'autonomie est restreint, il est important de noter que la bonne majorité des principaux rencontrés réclament nettement une plus grande part d'autonomie au plan des thèmes mentionnés. Certains principaux cependant visent à quelque chose de plus partiel; c'est le cas du principal qui dit: "J'ai la responsabilité d'administrer le budget relatif à la vie pédagogique de l'école; tout le reste ne m'intéresse pas". Un autre principal, tout en étant moins précis, élargissait un peu les caractéristiques de cette situation: "Je ne veux pas dire que je veux tout avoir; si on voulait me donner une autonomie totale, j'y penserais deux fois avant d'accepter; mais là où on me la donne, qu'on me la laisse vraiment".

II- LES PROPOS DES DIRECTEURS GENERAUX ET DES COMMISSAIRES

Les propos des directeurs généraux

Quand nous abordons les propos des directeurs généraux, il faut noter au point de départ qu'il n'y a pas chez-eux d'opposition radicale à une plus grande autonomie de l'école. Même si leurs préoccupations centrales sont davantage tournées du côté du Ministère, leur ouverture d'esprit est quand même assez grande face à ce phénomène de l'autonomie de l'école. Sauf les cas où le processus d'une extension de l'autonomie de l'école est bien amorcé, on en est encore chez-eux à la période d'interrogation et de réflexion sur le sens et les conséquences de l'extension de l'autonomie de l'école. Un atelier de travail au dernier congrès des directeurs généraux de mai 1974 a bien caractérisé cette situation. Certaines réflexions qui y ont été émises laissaient bien voir l'état d'esprit et la situation. Quelqu'un a mentionné que "la décentralisation vers les commissions

scolaires, c'est possible; de la commission scolaire à l'école, ce sera compliqué. Il faut parler de déconcentration. Décentraliser de la commission scolaire vers l'école, cela signifie que le principal doit participer à la table de gestion, faire son budget et fonctionner avec ce budget. La loi ne prévoit pas de décentralisation pour l'école car décentraliser équivaut à couper les liens hiérarchiques". Un autre rappelle qu'avec la décentralisation, le directeur général va devenir un vrai directeur général; il ne sera plus un exécutant mais un éclairant, un planificateur. Ces remarques ont permis à d'autres d'exprimer leurs points de vue sur le rôle du directeur général dans un contexte de décentralisation. Pour un, "plus on va décentraliser vers l'école, plus le directeur général devra exister car il faudra une coordination plus grande que jamais entre l'école et la commission scolaire". Pour un autre, "il y a danger que les principaux deviennent des directeurs généraux". Et enfin, "si décentraliser pour les écoles, c'est permettre de prendre la voie qu'elles veulent, la fonction de directeur général dans sa forme actuelle est à peu près disparue et la commission scolaire n'aurait qu'une fonction de service et l'administrateur en chef serait un staff". Et la discussion de continuer sur les conditions de la décentralisation: "La décentralisation doit se faire par équipes de gestion. Ca peut se faire car on va confier des choses à des équipes pour que ça se rende aux enseignants et aux élèves. Il faut refuser une décentralisation à des individus; il faut des comités de gestion. Ainsi, un principal doit défendre son budget face aux autres principaux; dans l'école, ça doit se rendre aux enseignants. Après, si on arrive à cinq cent mille dollars en dépenses inadmissibles, il faudra retourner aux écoles, rediscuter le budget. La décentralisation, ça va loin. Si on ne donne pas de responsabilités aux enseignants, ils seront farfelus; quand il y aura une délégation de pouvoirs à leur niveau, ils seront sérieux".

Les propos des commissaires

Dans un chapitre qui suit, il sera question des attitudes des commissaires face aux principaux d'école. Les motifs profonds ne sont pas toujours exprimés mais il apparaît que l'on n'est pas prêt à concéder trop vite une plus grande autonomie à l'école. Il apparaît clairement que pour une grande majorité de commissaires, la réalité scolaire leur échappe. Un commissaire caractérisait cette situation en rappelant, que dans sa commission scolaire, une grosse école s'était lancée dans des expériences avancées et même aventurières sans que le conseil des commissaires en ait été

consulté ou même avisé. Cela provoque cette année une reprise en charge assez directe de cette école par les commissaires. Un autre commissaire, pourtant directeur d'une importante firme de gestion, avait l'impression de ne pouvoir rien faire à l'intérieur des écoles. Un autre commissaire ne se gênait pas pour dire que les commissaires étaient perdus et avaient démissionné face à l'école.

III- QUELQUES CONSIDERATIONS AU SUJET DE L'AUTONOMIE

L'autonomie, un projet en voie de développement

Tout au long de ce texte, nous avons parlé de l'autonomie de l'école sans en avoir précisé au début un sens quelconque. A travers toutes les expériences et faits cités au cours de cette analyse, nous pouvons conclure que l'autonomie n'est pas un concept statique, bien circonscrit et bien défini. C'est plutôt un processus de récupération d'un certain nombre de pouvoirs par l'école et partant de revalorisation de l'école. Il est important de rappeler que dans ce débat sur l'autonomie de l'école, nous avons voulu retenir les principales tendances qui se dessinent, en attirant l'attention sur les tendances les plus fortes. Les propos des principaux nous ont laissé voir qu'il y a de plus en plus une ligne de fond qui existe en vue de la prise en charge de l'école par l'école ou tout simplement d'une revalorisation de l'école. Chez les directeurs généraux, la réflexion à ce sujet est amorcée tandis que chez les commissaires, leur distance de l'école les incite peut-être non pas à oublier ce débat mais du moins à le reporter à plus loin. Un certain nombre de commissaires se posent quand même plusieurs interrogations sur la vie de l'école; ils ne les traduisent pas toujours en termes d'autonomie de l'école. Il faudra bien cependant que cette nouvelle dimension atteigne de plus en plus les commissaires car si le débat est toujours reporté à plus loin, la solution à plusieurs problèmes de la vie et de la revalorisation de l'école risque elle aussi d'être reportée à plus loin.

Le débat de l'autonomie de l'école est un débat majeur; dans l'esprit de certains, il vise des modèles d'école qui dépassent énormément la simple autonomie. Le débat accumule d'autant plus de connotations que les situations au niveau des instances décentralisées sont de plus en plus variées. Un principal, en parlant du directeur général de sa commission scolaire, caractérisait et jugeait à la fois

ce débat: "Mon directeur général est très en avant; s'il fait trop connaître ses idées, ça va influencer dans le coin et les autres directeurs généraux vont riposter". L'inquiétude d'un directeur général de voir se développer des attentes dans les milieux scolaires à la suite de notre étude n'est sans doute pas étrangère à ce fait.

Le processus de décentralisation qui s'amorce va sans doute activer le débat de fond qui se dessine de plus en plus autour de l'autonomie de l'école et lui donner une orientation peut-être pas inattendue mais moins apparente au point de départ. Le manque d'autonomie au niveau de l'école a nécessairement des conséquences que l'on évalue de plus en plus en profondeur. Nous n'avons pas l'intention d'élaborer longuement ici sur le sujet, nous voulons tout simplement rappeler les raisons données par certains principaux pour justifier leur manque d'autonomie. Quand on réclame au moins un mot à dire sur le budget de l'école, ce n'est pas une question de caprice, c'est souvent parce qu'on veut mettre en évidence des objectifs pédagogiques précis au niveau de cette école. C'est aussi qu'on veut de plus en plus se donner les équipements qui privilégient une pédagogie spéciale. Quand on réclame une plus grande autonomie au plan de la vie pédagogique, c'est souvent en vue de faire de l'école un vrai centre éducatif. Un principal a qualifié d'une façon ironique certains projets d'horaires de retour à l'époque des autodidactes. Son ironie avait peut-être l'avantage de dénoncer les abus possibles dans ce domaine. Quand on réclame une plus grande autonomie au niveau de la discipline et de l'autorité, ce n'est pas toujours en vue de rebâtir une société de type militaire mais bien de faire de l'école une véritable école. Quand on réclame une plus grande autonomie face au personnel, ce n'est pas toujours pour fuir les indésirables mais souvent pour viser à une certaine identification de l'école. Les raisons évoquées traduisent vite les conséquences d'un manque d'autonomie et elles montrent surtout que le débat à la base n'est pas qu'un débat superficiel et capricieux. Certains principaux ont qualifié la situation actuelle de début de la deuxième étape de la réforme en éducation.

<u>L'exploitation de la marge de manoeuvre</u>

Une dernière question peut-être mise en évidence: exploite-t-on suffisamment dans les institutions scolaires une marge possible ou même optimale de manoeuvre? Pour traiter de cette question d'une façon exhaustive, il nous aurait fallu étudier au niveau des commissions scolai-

res des domaines de décision qui ont fait vraiment l'objet d'un transfert vers l'école au plan de l'autonomie; cela se fait en pratique, mais une étude plus poussée en ce sens débordait le cadre de notre recherche. Un exemple concret nous a cependant été donné en ce sens. Dans une commission scolaire, chaque école a la possibilité de faire ses achats; comme il s'agit d'une commission scolaire intégrée, les écoles élémentaires ont accepté presqu'en totalité d'accepter cette marge de manoeuvre au plan de l'autonomie mais la plupart des écoles secondaires ont refusé en raison d'un manque de personnel. Le transfert dans le domaine de l'autonomie ne s'accompagne pas toujours des supports nécessaires. Même en dehors de domaines qui ont fait l'objet d'un transfert au plan de l'autonomie, un principal d'école nous a apporté une note intéressante sur un aspect au sujet duquel il a peu d'autonomie et d'autorité: "Pour les élèves à mettre à la porte, je n'ai jamais envoyé un dossier à la commission scolaire; je préfère éliminer de façon éducative les élèves en leur faisant comprendre qu'ils ne peuvent plus continuer".

CHANGEMENTS SOUHAITABLES A LA COMMISSION SCOLAIRE

En relation avec leur perception d'une décentralisation optimale à la fois du Ministère vers la commission scolaire et de celle-ci vers l'école, nos interlocuteurs ont été appelés à dégager certaines considérations de changements à apporter à l'unité juridique et administrative que représente la Commission scolaire. Dans la même perspective, nous leur avons demandé de se prononcer sur les changements à promouvoir au palier central du système, comme nous le verrons plus loin. Nous analysons les changements entrevus à partir de trois points de repère: le rôle, les structures et le fonctionnement de la Commission scolaire.

I- LE ROLE DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Les remarques regroupées ici se rapportent essentiellement à trois ordres de préoccupations: la raison d'être du Conseil des commissaires, la qualité du leadership du Conseil et la clarification du partage des responsabilités. Les deux premières préoccupations récupèrent la dimension politique de l'unité décentralisée, la troisième vise surtout l'appareil administratif que le directeur général, les cadres, le personnel professionnel et technique sont chargés d'actionner.

Le Conseil des commissaires a-t-il encore sa raison d'être?

Un grand nombre d'interlocuteurs remettent globalement en cause l'utilité du Conseil des commissaires. On se demande si l'on peut maintenir longtemps un double palier politique en éducation. La volonté de faire disparaître ce centre de décision s'exprime parfois sur un ton qui ne laisse place à aucune équivoque:

"J'ai hâte de voir dans le journal un article qui aurait pou. titre "Le dernier des Mohicans". Je verrai sûrement la mort des commissions scolaires. e Ministère les fait mourir graduellement; c'est pire que la chaise électrique". La seule utilité qu'un autre interlocuteur reconnaît au Conseil des commissaires, c'est de servir "d'écran de sécurité" pour certains administrateurs. Certains propos tendent explicitement à confirmer ce rôle de "couverture" du Conseil. On y voit même là l'un des principaux avantages d'oeuvrer dans l'administration publique. Plusieurs interlocuteurs proposent par ailleurs de remplacer les commissaires par des comités d'école aux pouvoirs plus étendus qu'actuellement. Il faut toutefois bien spécifier que le constat d'inutilité n'est pas toujours suivi d'une solution de rechange précise.

Au contraire, d'autres trouvent facilement une justification à l'existence des commissaires. Ces derniers contribueraient de façon indispensable à pondérer les éléments technocratiques de l'administration scolaire. Des directeurs généraux soutiennent, en outre, que le Conseil est un rempart contre des visées excessives de centralisation du Ministère. L'utilité certaine des commissaires rendrait d'autant plus impérative l'urgence de revaloriser le rôle des commissaires en adoptant une politique de formation, par exemple, ou encore en situant mieux leurs responsabilités dans l'ensemble du processus de gestion.

Une dernière réaction à l'égard du rôle rempli par les commissaires traduit plutôt un scepticisme mêlé de beaucoup d'indifférence. On perçoit plus ou moins leur utilité, mais on s'accommode relativement bien de la situation. Et on est assez peu convaincu de la possibilité d'accroître l'apport des commissaires à la gestion scolaire.

Dans l'ensemble, les principaux se montrent davantage enclins à souhaiter l'établissement d'une ligne directe entre l'école et le Ministère, sans toutefois désirer le type de lien qui existe dans le système français. Il n'est pas facile de dire si la plus grande réserve des directeurs généraux reflète surtout leur connaissance plus approfondie du Ministère ou le contexte de solidarité qui les relie aux commissaires.

Le leadership du Conseil des commissaires

Le nombre et le style des interrogations sur l'existence même du Conseil des commissaires annoncent déjà l'appréciation donnée sur la qualité du leadership exercé par cet organisme(1). Même les interlocuteurs les plus persuadés de l'utilité des commissaires mettent plus ou moins globalement en doute leur capacité à assumer des responsabilités d'orientation, de guidage des activités locales ou régionales du système scolaire. Les commissaires cherchent trop à se tenir au courant des détails des moyens d'action mis en oeuvre par les fonctionnaires, au détriment d'une réelle vue d'ensemble des problèmes: "Le Conseil des commissaires n'a pas à suivre étape par étape l'exécution des politiques qu'il a établies, mais à contrôler les résultats, quitte à assortir ce contrôle de sanctions adéquates". Comme exemple de confusion entre une responsabilité d'administrateur et une responsabilité routinière de gestion, on cite l'exemple de commissaires qui ne permettent même pas à leur directeur général de choisir sa secrétaire. Il y a aussi le cas des commissaires qui ont tenu à assister aux sessions de travail de deux jours pour les cadres et les principaux, pour s'apercevoir à la fin de la première demi-journée, que leur place n'était peut-être pas là. Le style de leadership ainsi développé oblige par ailleurs les commissaires à jouer le rôle d'un groupe de pression auprès du Ministère, au lieu de se comporter comme des partenaires(2).

---

(1) A cet égard, le chapitre sur les obstacles apporte d'autres éléments critiques sur l'action des commissaires.

(2) Cette situation comporte évidemment d'autres variables, comme nous en faisons état ailleurs dans le rapport.

La clarification du partage des responsabilités

L'absence de leadership dénotée au niveau du Conseil des commissaires ne signifie pas nécessairement que les écoles se trouvent désorientées, du moins si l'on se base sur le peu de critiques venant des principaux sur la formulation des objectifs de la commission. Quelques principaux seulement identifient l'absence d'objectifs comme la faille majeure qui empêche les écoles de progresser véritablement: "Sur un budget de douze millions, il faut couper un million, tout en ayant aucune idée des priorités à respecter; c'est surtout l'école qui écope de cette situation". Cela pourrait vouloir dire que les fonctionnaires de la commission parviennent assez bien à suppléer au manque de leadership politique. Il est possible aussi que les écoles s'accommodent bien d'une confusion des objectifs, soit pour mieux justifier un état d'inertie, soit pour se définir à partir de leurs propres besoins. Dans le cadre de la seconde partie de l'alternative, les écoles profitent de la situation pour "réfléchir sur leur vécu", selon l'expression d'un principal qui y voit la seule façon "de trouver les voies de la décentralisation". Il s'agit là de "la période de stabilisation" dont parle un directeur général: "Cette période nous permettrait d'approfondir notre connaissance du milieu pour être à son service. Il faudrait qu'on fasse une étude du milieu. On aurait alors des informations sur les besoins réels du milieu et non sur des besoins fictifs créés par la publicité faite autour de certaines innovations pédagogiques, par exemple".

Une clarification du partage des responsabilités entre l'école et le centre administratif de la commission apparaît effectivement au centre des préoccupations. Cette clarification est abordée selon deux approches. Pour les uns, la discussion sur les responsabilités de chacun suppose d'abord un consensus sur les implications générales d'un principe auquel de plus en plus de gens souscrivent, mais auquel il est

peut-être plus difficile de se rallier en pratique: l'école doit devenir véritablement l'entité centrale du système d'éducation et tout le reste devra s'organiser en fonction de ses besoins. Pour les autres, le débat sur la clarification des responsabilités doit viser à modifier le plus rapidement possible l'équilibre des rapports de force entre les partenaires: "Le principal est responsable dans son école, mais qui est responsable pour la région? Le directeur général ou le directeur de l'enseignement ou les chefs de service? Cela devrait être le directeur général et les autres seraient vraiment au service des écoles". L'imprécision des zones de responsabilités a un effet de paralysie difficile à supporter: "On fait actuellement un effort de définition pour savoir qui décide quoi, parce que présentement on a un fonctionnement très lent".

Les deux approches (dont la popularité respective est à peu près équivalente) débouchent par ailleurs toutes deux sur une remise en question des rôles de chacun des groupes concernés: "Dans un système idéal, il faudrait remettre aux professionnels la profession et aux administrateurs la gestion. C'est une question de mentalité; nous ne sommes pas prêts, parce que tous se pensent pédagogues". De façon plus spécifique, les principaux souhaitent un réaménagement du rôle des cadres qui devrait se situer dans une ligne tout à fait nouvelle. On envisage cette redéfinition avec beaucoup d'ouverture, mais aussi avec fermeté. En ce sens, on semble passablement sur la même longueur d'ondes que les cadres scolaires, comme tend à l'indiquer la déclaration d'ouverture du président de l'Association, au dernier congrès tenu en mai: "Je crois pouvoir affirmer en terminant que si les travaux que nous menons depuis un an étaient axés vers la recherche d'un modèle nouveau de partage des responsabilités dans notre domaine, ils rejetaient "a priori" l'intention de réclamer de qui que ce soit l'abdication des siennes propres; bien au contraire"(1). C'est d'ailleurs presqu'exclusivement à travers l'éclairage de cet équilibre des

---

(1) CARETTE, Roger, Déclaration d'ouverture, au Congrès de l'Association des cadres scolaires du Québec, 30 mai 1974, p.3.

forces que les principaux esquissent leur conception d'un changement de rôle des directeurs généraux. On ne touche pratiquement pas à leur rôle dans la perspective d'une évolution globale imposée par le contexte de la décentralisation(1).

Les directeurs généraux insistent particulièrement sur la nécessité pour les principaux d'affermir d'abord leur leadership au niveau de l'école: "Le plus important, c'est que le principal aie le leadership requis, qu'il sache trouver son appui auprès des enseignants. Il doit travailler beaucoup avec son conseil d'école et, après, venir à la commission scolaire"(2). Les points de vue deviennent beaucoup plus partagés sur l'évolution même du contenu du rôle du principal vers une accentuation de l'une ou l'autre fonction: animateur pédagogique, gestionnaire, etc. Sur ce plan, les propos demeurent relativement peu nombreux.

II- LES STRUCTURES DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Les changements reliés à une transformation plus ou moins profonde des structures administratives se présentent sous la triple forme de l'intégration de l'élémentaire et du secondaire, d'une régionalisation plus poussée et d'un déplacement des effectifs de la commission scolaire vers les écoles. L'intégration des administrations des deux niveaux d'enseignement représente la voie de changement nettement dominante.

---

(1) Au congrès de l'Association des directeurs généraux, en mai dernier, on a discuté du rôle en termes d'agent de changement (catalyseur ou "cristallisateur") et de distance par rapport au Ministère (exécutant de décisions ou planificateur autonome).

(2) Des critiques détaillées sur la façon dont les principaux s'acquittent de leur rôle sont incluses dans le chapitre sur les obstacles à la décentralisation.

Cette proposition de changement, indentifiée à une condition importante d'une décentralisation optimale, demeure formulée par une minorité d'interlocuteurs. Il arrive plus souvent que l'on décrive les modifications à faire comme un léger ajustement de la commission, comme un supplément de souplesse. Ou encore l'on a des attentes plus exigeantes qui restent de l'ordre du fonctionnement, comme nous le verrons plus loin.

L'intégration de niveaux d'enseignement

Les directeurs généraux et les commissaires manifestent davantage ce souci d'une rationalisation supérieure qui s'inscrit dans le prolongement du regroupement de commissions scolaires sanctionné par la loi 27. Il faut avoir des ressources suffisantes et une bonne organisation pour fonctionner de façon autonome. L'intégration est une garantie d'efficacité: "Deux administrations, c'est aussi inefficace que deux gouvernements". Un autre interlocuteur résume bien l'argumentation en faveur de l'intégration: "Avant tout l'Etat doit prendre les décisions vis-à-vis la grosseur et le nombre des unités administratives décentralisées pour qu'elle soient assez fortes et obtiennent ainsi un rendement optimal. Actuellement, les commissions scolaires locales sont trop nombreuses (le pouvoir n'est pas décentralisé mais effrité) et trop petites (elles ne décident qu'en fonction de leur survie)". C'est pourquoi on demande au Ministère d'accélérer le processus d'information. Selon le point de vue d'un seul interlocuteur, il est trop tard pour réaliser l'intégration à cause de l'impact explosif sur le nombre actuel de postes(1):

---

(1) Les points de vue sont évidemment très partagés sur la question de la base sur laquelle devrait être fondée l'intégration de l'élémentaire et du secondaire: la commission locale ou régionale.

La régionalisation scolaire

Le besoin d'accroître la rationalisation des structures ne passe pas précisément par un développement supplémentaire de l'état actuel de la régionalisation scolaire: "Il faudra éviter le danger d'une centralisation régionale qui ne sera pas mieux qu'au niveau provincial... La réforme pédagogique se fait dans les écoles et pas dans les centres administratifs quels qu'ils soient". Un autre interlocuteur explicite plus concrètement cette crainte de la régionalisation: "A la C.S.R., l'exécutif a beaucoup de pouvoirs et ça va difficilement parce qu'on est trop loin de la base. Je suis contre le principe de centraliser et de régionaliser. C'est dans le milieu qu'on vit les vrais problèmes. C'était opportun de regrouper, mais maintenant on doit assouplir, car on a un personnel qualifié pour prendre des décisions éclairées".

Dans le contexte montréalais, la régionalisation comporte naturellement une résonance particulière, puisque l'adoption de la loi 71 introduit un degré de régionalisation qui dépasse celui atteint dans les autres régions. Dans les conditions actuelles, on exprime passablement de réticence à la lourdeur qu'ajoute le Conseil scolaire de l'Ile à la pyramide en place: école, région, C.E.C.M.. Un interlocuteur traduit bien, en peu de mots, une réaction assez répandue: "La C.E.C.M., c'est d'accord; le Conseil scolaire, c'est d'accord; mais les deux ensemble, c'est trop". Le morcellement de la C.E.C.M. apparaît, à plusieurs, comme une condition nécessaire à l'acceptation de la régionalisation. La division régionale actuelle de la commission pourrait servir de base pour la création de nouvelles entités administratives. Selon certains, cette solution aurait dû être appliquée avant l'adoption de la loi 71. On espère

---

(1) Les points de vue sont évidemment très partagés sur la question de la base sur laquelle devrait être fondée l'intégration de l'élémentaire et du secondaire: la commission locale ou régionale.

au moins que le Conseil scolaire saura mener à terme cette opération, dans des délais "raisonnables", tout en affichant un pessimisme inspiré par le rythme actuel des travaux du Conseil. Les rares opposants au morcellement de la C.E.C.M. se demandent ce que l'on pourrait en retirer et ils ne manquent pas de souligner l'absence d'évaluation qualitative de la rentabilité d'un tel changement.

Une deuxième condition mise de l'avant est reliée au rôle dévolu au Conseil scolaire. On est prêt à reconnaître l'utilité de la régionalisation dans la mesure où le Conseil devient un multiplicateur de l'action des commissions scolaires, un générateur d'un dynamisme nouveau en éducation plutôt qu'une super-commission ou un petit Ministère. A cet égard, on est généralement porté à penser que le Conseil n'a pas encore "découvert" son rôle, oscillant entre des conceptions qui ont pour dénominateur commun d'imposer des contraintes à l'autonomie des commissions. D'autres interlocuteurs soutiennent toutefois que les premiers mois du Conseil scolaire n'ont pas donné lieu à toute la rigidité prévue, au carcan anticipé. A partir de cette impression de soulagement d'avoir évité de justesse un danger sérieux, l'on ose faire un pari optimiste qui projette dans un avenir lointain la situation vécue jusqu'à maintenant. Dans les circonstances, cette attitude révèle une acceptation toute relative de la régionalisation.

Le déplacement des effectifs vers les écoles

Un mouvement le moindrement sérieux de diminution des effectifs de la commission scolaire au profit des écoles entraînerait nécessairmeent un changement de structures. La réaction à la possibilité d'entreprendre un tel mouvement se diversifie en cinq directions. Il y a d'abord le point de vue affirmant

que le problème ne se pose même pas. La diminution des clientèles scolaires va produire une élimination naturelle des effectifs de la commission. L'intégration de l'élémentaire et du secondaire est aussi de nature à provoquer une réduction du personnel de la commission. Une deuxième position exprime nettement une réticence à voir la dislocation d'une organisation qu'on vient d'édifier avec beaucoup de peine. De toute façon, "les écoles ne chercheraient-elles pas immédiatement de nouvelles formes de regroupement?"

Une troisième attitude consiste à admettre qu'il s'agit d'une façon nouvelle de poser le problème de la décentralisation. On se contente de laisser entrevoir la complexité de cette voie d'action. L'administration devient de plus en plus complexe à maîtriser: par exemple, il faut songer à mettre des inventaires sur informatique. En quatrième lieu, un certain nombre d'interlocuteurs souscrivent assez facilement à l'idée de réduire les effectifs de la commission, mais en l'appliquant à une partie seulement (par exemple, le personnel de soutien). Et surtout en subordonnant ce déplacement des effectifs au succès des mesures de décentralisation déjà prises. Enfin, une dernière réaction reflète un accord global sur le déplacement massif des effectifs vers les écoles: "La décentralisation est en voie de profiter à l'école, mais ce n'est pas très avancé. Il faut pousser pour que l'encadrement (conseillers pédagogiques, services personnels, etc.) "émigre" du siège social vers les écoles, pour constituer une équipe riche dans l'école elle-même".

III-LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Au palier politique du Conseil des commissaires, on s'interroge d'abord sur les moyens à prendre pour améliorer la productivité des réunions. Le mécanisme actuel des élections de commissaires est

un autre objet d'interrogation; les modalités actuelles auraient pour effet de provoquer un long ralentissement des activités de la Commission. On réclame aussi un changement dans le pouvoir de taxation de la commission scolaire.

Concernant le fonctionnement de l'appareil administratif, la plupart des attentes de changements portent sur les communications entre l'école et le centre administratif. On souhaite voir disparaître le climat de méfiance qui marque trop souvent les relations entre les groupes, comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre sur les obstacles à une décentralisation.

La table de gestion est l'un des mécanismes de communication qui suscite le plus de commentaires, puisqu'il s'agit d'un mécanisme appelé à prendre de plus en plus d'importance(1). Les principaux demandent la formation ou le fonctionnement plus adéquat, selon le cas, de ce lieu de rencontre qui leur permet de mettre en commun avec le directeur général les besoins, les expériences et les problèmes devant être analysés au niveau de la Commission scolaire. Le nombre des tables de gestion semble s'être accru considérablement depuis un certain temps, même si l'état de leur développement reste assez inégal. L'existence d'une table de gestion n'est pas toujours perçu par le personnel du centre administratif comme l'indice d'une conviction profonde au sujet de la participation; elle est parfois une concession à un procédé de plus en plus implanté ailleurs.

Il reste néanmoins un nombre significatif de principaux pour qui la table de gestion ne représente pas un enjeu de taille. Lorsque ce mécanisme n'existe pas, on semble se résigner facilement à attendre le moment propice pour l'obtenir. On accepte aussi avec

---

(1) Ce mécanisme conservera une grande importance, même lorsque l'école aura atteint un degré élevé d'autonomie dans son champ de responsabilités.

beaucoup de patience l'orientation de tables de gestion davantage façonnées à la manière d'un comité de relations professionnelles plutôt que conçues comme "l'endroit privilégié pour l'établissement et l'évaluation des politiques générales de fonctionnement de la Commission scolaire"(1). Les tables de gestion restent parfois encore éloignées du lieu de discussion qu'elles devraient être; elles servent davantage d'occasion pour une transmission unilatérale d'informations. Dans ce contexte, le sentiment de progresser prime sur le rythme de progression: "Il y a un comité de direction avec le directeur général et les chefs de services, et un comité de gestion avec le directeur général et les principaux. Ce n'est pas encore extraordinaire comme fonctionnement, mais ça avance".

---

(1) La Fédération des principaux du Québec, Les principaux d'écoles veulent participer à la gestion scolaire, p.11.

CHAPITRE III

LA DÉCENTRALISATION DANS LA RELATION MINISTÈRE-COMMISSION SCOLAIRE

(DEGRÉ ACTUEL D'AUTONOMIE ET CHANGEMENTS SOUHAITABLES AU MINISTÈRE)

DEGRE ACTUEL D'AUTONOMIE

Sur la question du degré actuel de l'autonomie, le discours de nos interlocuteurs nous réfère à un contexte assez homogène et ce contexte, il se résume ainsi: il y a des domaines où l'exercice de l'autonomie est restreint, il y a des domaines où l'exercice de l'autonomie est possible. Il faut bien prendre note ici que notre schéma d'entrevue invitait à mettre en évidence un certain nombre de points de vue ou d'aspects et cela dans leurs lignes générales. Ayant fait le tour de ces domaines que l'on a abordés, il nous sera possible de dégager quelques conséquences d'un manque d'autonomie et de traiter de l'exploitation de la marge de manoeuvre que permettent certaines initiatives du Ministère.

I- DOMAINES OÙ L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE EST RESTREINT

L'immobilisation

Dans l'esprit de nos interlocuteurs, le domaine de l'immobilisation est un englobant assez vaste qui regroupe plusieurs catégories ou classifications possibles dans ce domaine sans que les distinctions soient toujours faites. On oppose tout simplement ce domaine à celui du budget d'opération. Concernant ce sujet de l'immobilisation, ce sont les commissaires et les directeurs généraux qui l'ont davantage mis en évidence et c'est d'une façon assez unanime que l'on parle d'un manque total d'autonomie dans ce domaine. On fait valoir que la distribution des sommes en ce domaine ne tient pas compte du nombre d'élèves et d'écoles, des implications dues au regroupement, de l'âge des édifices, de la mise en place des écoles polyvalentes et de la location des immeubles. En d'autres termes, on demande de tenir compte dans l'attribution des sommes des situations réelles. Il en va de même pour les disparités régionales. Un commissaire a illustré ainsi une de ces situations: "Il y a chez-nous des projets de construction d'écoles qui sont urgents; le Ministère n'a pas les données suffisantes pour se faire juge dans de tels cas". Un autre commissaire abordait ainsi le problème des régions éloignées: "Pour les régions périphériques, il faudrait des budgets hors normes; on a des centaines de milliers de dollars en dépenses inadmissibles".

Dans ce grand contexte de l'immobilisation, le problème des critères d'attribution des sommes est posé d'une façon assez aiguë. On parle de contradiction, de caprices, de multiplication à l'infini lorsqu'on aborde cette question des critères ou normes d'attribution des sommes. Un commissaire portait un jugement plutôt général sur tout cet ensemble: "Les normes du Ministère au plan de l'immobilisation sont peu maniables". Un autre commissaire donnait un exemple étonnant: "Par exemple, on nous imposait une norme de quatorze pieds de hauteur pour un atelier de construction alors qu'on avait besoin de vingt-six pieds". Un directeur général nous donnait en exemple tout le cheminement de son budget d'immobilisation: "A partir du quinze septembre, je travaille pour préparer l'année suivante mais les normes ne viennent pas. Je me base sur l'année d'avant. Au cours de cette année, nous avions fait un budget de presque un million de dollars au plan de l'immobilisation: le Ministère a réduit cela à environ trois cent mille dollars. On nous a répondu que le budget était fait sur une base de vingt-six dollars par élève. Pour l'année qui vient, je prends pour acquis que cette norme serait reconduite et le budget réalisé se chiffre à environ trois cent mille dollars; une fois rendues au Ministère, ces prévisions budgétaires sont coupées de presque cent mille dollars. Cela coûte tout simplement plus cher au Ministère qui doit finalement payer".

Quand on greffe à cette question des critères, déjà complexe en elle-même, l'autre volet qui est celui des autorisations à demander, le problème se pose maintenant au niveau de la liberté et de la responsabilité des personnes élues pour gérer la chose scolaire: "On est toujours soumis à l'approbation du Ministère; à la locale, on s'en tire bien, on n'est pas obligé d'aller à Québec, à la régionale, ils y vont souvent". Un autre interlocuteur enchaînait ainsi: "Il faut faire disparaître les autorisations inutiles; autrement, pourquoi sommes-nous élus? Par exemple, pour la construction d'une école, il y a des retards considérables qui augmentent les coûts et nuisent aux enfants". Quelqu'un parle des suggestions qui sont faites de faire affaire avec telle ou telle compagnie. Parmi plusieurs caractéristiques de cette situation, nous en rapportons une dernière: "On se fait poser autant de questions pour une dépense de cinq dollars que pour une dépense de cinquante mille dollars".

Le transport

Les commissaires et les principaux ont davantage mis en évidence cet aspect et à ce plan, on affirme que les exigences gouvernementales créent des ennuis sérieux; certaines commissions scolaires pourraient faire des arrangements avantageux au plan du transport. De plus, les propos entendus à ce sujet replacent souvent toute la question du transport dans une vision éducative. M. Michel Giroux résume bien la teneur de ces propos: "Il faut trouver des agencements pour regrouper en totalité les deux mille étudiants, même ceux de la clientèle spéciale dont la capacité d'intérêt, d'attention et de discipline est dépassée très longtemps avant que l'autobus pointe à l'horizon. Cet autobus, on l'estimait au moins parce qu'on pouvait le louer de temps à autre pour conduire quelques groupes d'étudiants en sorties éducatives. Mais la première déclaration du Ministère des transports et communications, quand l'Education lui a refilé les autobus scolaires, ce fut pour dire qu'il n'y a pas tellement lieu d'utiliser ainsi les autobus maintenant que les écoles possèdent des projecteurs et peuvent louer des films..." (1).

II- DOMAINES OÙ L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE EST POSSIBLE

Le budget d'opération

La transférabilité à l'intérieur de ce budget apparaît comme un pas dans la voie de la décentralisation. Cela va permettre d'être plus responsable, de se donner des objectifs propres. On entrevoit même à l'intérieur de ce cadre d'action la possibilité de se fixer un plan d'administration à long terme: "Le fait d'avoir une seule enveloppe est un grand pas en avant qui nous permet d'aller au P.P.B.S." On n'oublie pas cependant que ce champ d'initiative demeure encadré par les politiques administratives et salariales, les conventions collectives, la surveillance syndicale face à certains projets innovateurs et qui créent des précédents.

---

(1) Michel Giroux, op. cit.

La vie pédagogique

Au plan de la vie pédagogique, plusieurs énoncés viennent vite caractériser la situation. C'est un directeur général qui déclare que sur le plan de la pédagogie, "c'est loin d'être une centralisation excessive; les gens sont en mesure de faire leur évaluation à leur rythme; ici, par exemple, on a mis la musique en veilleuse jusqu'en 1976 pour se donner le temps de former des spécialistes; par contre, on insiste sur le français". Un autre directeur général mentionne que du côté de la pédagogie, "on peut enseigner ce qu'on veut". Pour un autre, "le Ministère est de moins en moins rigide". Et un principal d'ajouter: "Pour la pédagogie, il n'y a pas de problème, on fait à peu près ce qu'on veut, avec la bénédiction du Bureau régional..." Le discours de nos interlocuteurs sur le plan pédagogique n'était pas du tout un discours teinté "d'esclavage" par rapport au Ministère de l'éducation. Les propos qui ont été émis d'une façon générale sur un des aspects majeurs de la vie pédagogique, les programmes-cadres, témoignent même d'une situation teintée d'interrogation. La question des programmes-cadres a provoqué en effet quantité de réactions plutôt unanimes de la part des commissaires, des directeurs généraux et des principaux. Ce qui ressort de nos entrevues au sujet des programmes-cadres, c'est qu'ils ont été lancés sans être assez supportés. Le cheminement a été et demeure difficile. A certains endroits on commence à y trouver un contexte de travail très riche; ailleurs on chemine encore difficilement. Le problème des programmes-cadres n'apparaît pas du tout réglé et intégré à maints endroits. Certaines interventions vont jusqu'à la mise en garde et taxent même la situation engendrée de pagaille. Le phénomène des programmes-cadres apparaît comme un pas dans le chemin de la décentralisation mais on déclare qu'il s'est agi d'une décentralisation mal amorcée et mal soutenue.

III- CONSEQUENCES D'UN MANQUE D'AUTONOMIE

Au sujet des conséquences d'un manque d'autonomie, nous pourrons aborder la question au plan d'un certain équilibre du budget, du climat de dépendance qu'engendre le contexte actuel, et enfin au plan d'une certaine transgression dans l'administration courante.

Equilibre du budget

Dans la réalité quotidienne, des commissions scolaires peuvent économiser sur une partie du budget et être déficitaires dans l'autre sans pouvoir se servir des économies: "Dans la partie non normalisée du budget, j'ai réalisé un surplus de soixante-quatorze mille dollars cette année; dans le non transférable, j'ai un déficit de quatre-vingt mille dollars et on ne peut se servir du surplus; c'est comme cela depuis quatre ans. Et je parle du budget réel et non des prévisions budgétaires".

Climat de dépendance

Tout le contexte actuel a créé au niveau des instances décentralisées un large climat de dépendance qui apparaît difficile à renverser. M. Alexandre Dugré de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, dans un article publié dans la revue scolaire, caractérisait bien cette situation:

> "Les commissions scolaires fonctionnent actuellement selon un budget normalisé et faussé. En effet, le Ministère de l'éducation se fie aux budgets présentés par les commissions scolaires pour établir ses règles budgétaires. Or, comme la plupart des commissions scolaires attendent la publication de ces règles pour établir leur budget, les sommes versées pour l'administration de la chose scolaire sont inadéquates, viciées par le fond et la forme, sans relation directe avec les besoins réels du milieu. Que faudrait-il faire alors? La commission scolaire devrait signifier au Ministère des besoins tant qualitatifs que quantitatifs en services, en ressources humaines et en matériel, de façon que le Ministère constate le réalisme ou l'irréalisme de ses règles budgétaires. De plus, depuis qu'il y a transférabilité presque complète des enveloppes budgétaires à l'intérieur du budget de la commission scolaire, à l'exception des salaires, je ne vois pas ce qui empêcherait les commissions scolaires de produire un budget réaliste répondant aux besoins du milieu. Une fois leur budget terminé, rien n'empêche les commissions scolaires de consulter les règles budgétaires du Ministère pour établir leurs priorités et

> faire les coupures nécessaires dans leur budget initial. C'est cela qu'il faudrait faire au lieu de se servir des règles budgétaires du Ministère de l'éducation comme un livre de référence dans la composition du budget de la commission scolaire. N'oublions pas que le Ministère de l'éducation établit sa subvention à partir du budget de la commission scolaire. Si le budget ne reflète pas fidèlement les besoins du milieu, s'il est faussé au départ, la subvention du Ministère en sera d'autant faussée, et cela d'année en année" (1).

Transgression dans l'administration courante

Tout ce grand contexte de la "normalisation" conduit souvent à une certaine transgression au plan de l'administration courante: "Le Ministère se satisfait souvent de faussetés venant des commissions scolaires; tout le monde sait que les commissions scolaires contournent les "normes"..." Une autre personne interrogée ajoutait ceci: "Il est facile de passer à côté des "normes" et on le fait au maximum puisque le Ministère ne contrôle pas. Pour l'achat d'une machine comptable, nous avons sauté par-dessus le Ministère; l'autorisation est venue un an et demi après. Au niveau d'aspects comme le financement et l'équipement, le lobbying est un système très répandu. La pratique d'un lobbying malhonnête, c'est-à-dire "achat" des fonctionnaires, existe également". Un autre concluait sur le sujet: "La "norme" est respectée mais elle est cuisinée à notre façon". S'agirait-il là de l'exploitation optimale de marges de manoeuvre non concédées? Et que dire de la remarque d'un autre directeur général: "Il se ferait des choses intéressantes si on n'était pas toujours aux aguets du gouvernement, de la population qui est formée aux méthodes du gouvernement. On verrait surgir des innovations exceptionnelles si l'uniformité ne dominait pas: mêmes volumes, mêmes heures fixes, etc... Je ne sais pas si je dois vous le dire mais ici, on a un projet depuis deux ans qui est une entorse au nombre de minutes par semaine; on ne leur dit pas car on se le ferait refuser". En considérant ces énoncés qui parlent des transgressions au plan de l'administration, il appert qu'il y

---

(1) Alexandre Dugré, "L'état du financement des commissions scolaires au Québec en 1974", Revue scolaire, mai 1974, p. 5.

a certainement des cas de tricherie mais nous pouvons émettre l'hypothèse que dans bien d'autres cas, on ne triche pas mais on a tout simplement bien compris ce qu'est un guide administratif.

IV- EXPLOITATION DE LA MARGE DE MANOEUVRE PERMISE PAR CERTAINES INITIATIVES DU MINISTERE

Nous sortirons ici de nos données les réactions à certaines initiatives offertes par le Ministère en vue d'élargir la marge d'autonomie face au Ministère. Nous avions en fait prévu dans notre schéma d'entrevue de recueillir ces réactions à ces initiatives que nous avons énumérées ainsi: programmes-cadres moins détaillés dans plusieurs disciplines, utilisation des journées pédagogiques prévues au calendrier, possibilités d'ententes locales prévues dans le décret servant de convention, transférabilité à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire, transférabilité des postes de cadres et professionnels, disparition des examens.

Concernant les programmes-cadres, la marge d'autonomie est difficile à exploiter en raison du manque de supports face à ces programmes-cadres. Il est même étonnant de constater ici que l'on a peut-être d'abord trouvé le champ d'autonomie trop large. Au sujet de la transférabilité à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire d'opération, il s'est agi pour les instances décentralisées d'une initiative vraiment originale et prometteuse. Concernant l'utilisation des journées pédagogiques prévues au calendrier scolaire, c'est là une initiative considérée comme très intéressante même si plusieurs difficultés environnantes demeurent à ajuster. Au sujet des possibilités d'ententes locales prévues dans le décret servant de convention et de la transférabilité des postes de cadres et de professionnels, les données sont minimes et peu significatives. Sur le plan de la transférabilité des postes de cadres et de professionnels, un principal nous a bien mentionné que chez-lui, on le faisait mais à la commission scolaire. Encore là, il ne faut pas perdre de vue que les normes invitent souvent à combler les postes. Au sujet des examens, tout a été dit. Les réactions se greffent souvent à une problématique sous-jacente. Les réactions sont au niveau du cheminement du processus de la décentralisation. On peut voir d'un bon oeil la disparition de ces examens car on veut s'éloigner de plus en plus du Ministère; on peut vouloir garder l'examen car il apparaît être un contrôle protecteur; on peut ne plus vouloir de ces examens car ils ne correspondent plus à l'école qu'on veut se donner. De toute

façon, les réactions sur ce sujet sont très diversifiées; dans tout ce contexte, quelqu'un a parlé d'un examen-cadre. Les craintes exprimées face à la disparition des examens ne sont certes pas étrangères au contexte qu'a créé le phénomène des programmes-cadres.

Un commissaire qui parlait de son travail pour la décentralisation dans sa commission scolaire disait que "s'il avait à recommencer, il batailleraît du côté du Ministère, car le Ministère ne semble pas vouloir donner les instruments nécessaires. Le Ministère s'ingère toujours pour dicter les priorités du milieu". Son appréciation met peut-être le doigt sur les difficultés d'un contexte dans lequel on apprend à vivre avec la décentralisation. Dans toutes les initiatives dont nous venons de parler, on apprend à vivre avec la décentralisation. Ce sont des étapes laborieuses mais il y a des difficultés de fond de scène qui demeurent toujours. Les directives de certains fonctionnaires, que l'on a caractérisées de très centralisatrices au cours de nos entrevues, ornent très bien ce décor. En terminant une entrevue, un directeur général signalait tout simplement ceci: "Souvent le bon sens des politiques du Ministère est annulé par un petit détail qui accroche; par exemple, pourquoi une date pour la rentrée scolaire quand on sait qu'elle doit durer tant de jours?"

CHANGEMENTS SOUHAITABLES AU MINISTERE

Dans la perspective du type de décentralisation qu'ils souhaitent voir implanter ou réaliser, nos interlocuteurs ont été amenés à formuler leurs attentes face aux transformations à introduire au palier central du système scolaire. Les limites mêmes de la présente étude circonscrivent forcément la portée des idées ou des opinions émises sur les changements requis par un contexte de décentralisation. Il ne peut évidemment pas être question d'inventaire exhaustif, en ce sens que le cadre d'une entrevue n'est pas propice pour faire systématiquement le tour des domaines où des changements s'imposent. La série de rencontres entre les directeurs généraux de commissions scolaires et les directeurs de plusieurs Directions générales du Ministère (novembre et décembre 1972), par exemple, est susceptible d'apporter un éclairage passablement différent. En deuxième lieu, les entrevues n'ont pas permis de confronter les changements attendus aux possibilités de les matérialiser. Les attentes exprimées n'ont pas été soumises aux conditions nécessaires à remplir, ni au temps prévu pour les combler. Dans l'optique de nos interlocuteurs, les changements mentionnés sont néanmoins tous marqués du sceau de l'urgence. Enfin, en partie en corrélation avec la réserve précédente, il est probable que certains changements proposés prendraient une "allure" autre s'ils étaient repris dans un contexte différent, en particulier dans le contexte d'une action ou d'une revendication de groupe.

Les changements que l'on souhaite voir au Ministère peuvent être analysés aux trois plans suivants: le rôle, les structures et le fonctionnement. Si l'on se base sur la répartition des commentaires en fonction de cette grille d'analyse, une première observation s'impose. La décentralisation optimale souhaitée n'implique pas nécessairement, comme on aurait

pu le penser à première vue, un réaménagement global du Ministère(1). Cette interprétation est tirée du fait qu'environ la moitié des propos des interlocuteurs se situent au niveau du fonctionnement du Ministère. Même si la remise en cause du fonctionnement est parfois majeure, cela demeure de l'ordre d'un simple réajustement de l'appareil administratif et non d'une réorientation plus ou moins globale, d'un changement majeur de cap. Par ailleurs, le nombre d'interlocuteurs et la nature de leurs propos qui s'inscrivent dans le sillage d'un réaménagement global suffisent amplement pour qu'on ne puisse pas parler de consensus sur cette question de l'ampleur des changements souhaités.

La fragilité de ce consensus est intéressante, si on la rapproche du manque d'autonomie auquel les interlocuteurs font état et du degré de décentralisation que l'on veut atteindre. D'une part, en vertu de la description d'une marge de manoeuvre fort limitée laissée aux instances décentralisées, on est porté à croire que le radicalisme des partisans d'un réalignement global du Ministère reflète une analyse beaucoup plus pertinente de la réalité. D'autre part, compte tenu du seuil relativement peu élevé que l'on vise en matière de décentralisation, on est obligé de reconnaître que la demande d'un simple réajustement de la mécanique administrative est beaucoup plus cohérente. En fait, c'est cette seconde partie de l'alternative qui semble la plus significative du discours général sur la décentralisation, discours constitué à partir des propos des interlocuteurs.

---

(1) Même si le degré de décentralisation souhaitée n'est lui-même pas aussi élevé que le laisse entendre la description du manque d'autonomie faite par nos interlocuteurs, comme nous venons de le voir dans la première partie du chapitre.

I- LE CHANGEMENT DE RÔLE DU MINISTERE

L'on peut envisager l'ensemble des commentaires sous un triple angle révélant chacun un degré de profondeur différent du changement de rôle à opérer: une mutation de rôle, un déplacement d'accent sur l'une ou l'autre fonction déjà remplie à l'intérieur du rôle actuel et une simple modification dans la façon pour le Ministère de s'acquitter de son rôle.

Une mutation de rôle

La mutation souhaitée est évidemment partielle; tous s'entendent pour reconnaître le maintien d'une autorité centrale à qui il appartient de définir les orientations du système, de procéder à la répartition équitable des ressources, de mesurer les résultats obtenus, etc.: "Evidemment le Ministère de l'éducation devra continuer d'exercer son rôle qui est d'établir les politiques d'éducation et de vérifier si elles sont respectées". Ou encore on rappelle le maintien du rôle fondamental du Ministère en établissant un ordre différent dans les fonctions essentielles: "Il a d'abord la responsabilité d'établir les buts et les objectifs du système scolaires, puis d'assurer un partage équitable des ressources". Tout au plus, le langage employé diffère un peu d'un interlocuteur à un autre: "Le Ministère de l'éducation est un service qui doit fixer la norme mobile en fonction des besoins du milieu et de la clientèle et fixer des critères à partir des priorités de l'école". A ce niveau, les opinions rejoignent le consensus qui s'établit habituellement autour des attributions idéales d'un Ministère, telles que formulées par exemple par un groupe de travail sur la décentralisation de l'administration gouvernementale de l'Ontario: "The Provincial, or head office level would be responsible for Ministry policy development and program planning on a Province-wide basis, establishing priorities, allocating resources, establishing guidelines and standards, evaluating the effectiveness of program

management and delivery within various geographic regions and providing certain administrative and operational support services to the Ministry as a whole"(1).

C'est par rapport à cette représentation idéale que le consensus est presque aussi unanime(2) pour réclamer une transformation complète d'une partie du rôle actuel du Ministère de l'éducation. On insiste surtout sur la nécessité pour le Ministère de devenir un centre de services: "les commissions scolaires devraient être laissées libres, quitte à avoir un oeil observateur en haut lieu pour donner les conseils". Un principal recourt à une description encore plus imagée en parlant de feux rouges à installer à certains points ou relais stratégiques du système: "Que le Ministère de l'éducation allume des lumières rouges, je serai bien obligé de freiner, si je vais trop vite, ou en mauvaise direction". Cette relation de support, service conseil, guide, selon des termes qui reviennent fréquemment, se substituerait à un Ministère perçu comme une machine à directives: "Il y a trop de cas où les décisions préparées doivent être soumises à sa considération, sans rien apporter d'autre que des retards inutiles. On peut développer un type de relation de service, où les experts viennent au besoin examiner les situations, travailler avec les gens sur place".

On illustre assez souvent la signification concrète de cette véritable mutation, compte tenu de la situation actuelle. On conçoit le support fourni par le Ministère en termes de personnes-ressources et de moyens techniques comme par exemple pour résoudre le problème de l'implantation de l'horaire modulaire flexible. Et ces moyens devraient être présentés sous forme d'options: "Qu'on nous donne des alternatives parmi lesquelles nous choisirons; nous

---

(1) Report of the task force on decentralization of government administration, Volume 1, Summary of Findings, Conclusions and Recommendations, Decentralization Task Force, February 28, 1973, p.11

(2) Parmi les interlocuteurs qui situent les changements à apporter au Ministère au niveau du rôle.

avons besoin de souplesse et non de carcan". Le Ministère pourrait constituer une banque d'informations et de ressources à la disposition du milieu. Le même interlocuteur souhaiterait que le Ministère contribue à une circulation plus structurée de l'information au sein du système. Un autre principal définit le Ministère comme un animateur qui observe comment les gens s'organisent, qui supervise le partage des expériences et qui s'occupe des relations entre les commissions scolaires. Pour d'autres, les modalités d'une relation de service prennent davantage la forme d'études et de guides de fonctionnement, d'achat, etc., proposés aux commissions scolaires. On voudrait voir systématiser la perspective adoptée pour les programmes cadres. Enfin, un interlocuteur propose de renouveler la formule de l'inspectorat dans un véritable esprit de service. Toutes les modalités suggérées convergent vers le même message: "Il faudrait que le Ministère de l'éducation s'aperçoive que l'implantation de nouvelles politiques ne se fait pas toute seule".

Quelques interlocuteurs se disent convaincus du succès de l'instauration de cette nouvelle relation de support entre le Ministère et le milieu. Il y aurait énormément de demandes de services pour faire les études dont on a besoin: "Les gens ne veulent pas s'éloigner du Ministère de l'éducation, mais avoir des rapports autres, et voir les fonctionnaires, leur permettre de comprendre la raison de leurs décisions". On exprime même l'avis que les fonctionnaires qui se compromettent face au milieu se gagnent rapidement la confiance des gens. On insiste beaucoup sur le contact humain que permettrait une relation de support différente de celle que l'on connaît. Cette dimension humaine de même que le désir de mieux saisir la justification des décisions du Ministère ne constituent-ils pas des indices d'une préférence pour un type de relation de support particulier? D'autant plus que la réaction négative, allant parfois jusqu'à l'hostilité, manifestée envers la formule des Agents de développement pédagogique apparaît assez paradoxale par rapport au souhait d'un renouvellement des relations entretenues avec le Ministère.

L'expérience des Agents de développement pédagogique a généralement été fort mal accueillie. On l'affuble de vocables comme les agents de déplacement de poussière, les semeurs d'illusion, les commis-voyageurs, etc., pour démontrer toute la difficulté de vivre de mode de support initié par le Ministère. Le "fiasco munumental" de la formule tiendrait aux attentes irréalistes suscitées, attentes qui ont fait naître un climat de tension dans la commission scolaire. Les Agents de développement pédagogique étaient davantage préoccupés de vendre les "belles théories" du Ministère que de connaître la situation réelle et des contraintes qu'elle impose. D'autres ne contestent pas la formule en soi, mais constatent son inefficacité. On n'y voit qu'une opération destinée à renflouer l'image du Ministère de l'éducation; les Agents de développement pédagogique viseraient d'abord à montrer que le Minsitère s'occupe d'implanter le renouveau pédagogique. Il est intéressant de noter que même des promoteurs actifs de S.E.M.E.A. jugent sévèrement l'action des Agents de développement pédagogique, sous prétexte que leur "parachutage" est particulièrement visible. Sans confronter la perception développée à l'égard des Agents de développement pédagogique à une évaluation systématique de leur action, cette réaction fait bien ressortir la distance à parcourir avant de parvenir à l'institutionnalisation d'une relation de support satisfaisante. Il est possible également que des formules comme les "missions techniques" s'avèrent plus acceptables pour le milieu.

Cette mutation de rôle en faveur d'une relation de services s'accompagne d'une autre tendance qui mérite d'être soulignée, même si elle est nettement minoritaire. Au lieu de préconiser une évolution vers un ministère de services, quelques interlocuteurs, en particulier des commissaires, favorisent un rôle exclusivement supplétif: "Qu'on nous donne une seule enveloppe, qu'on arrête de créer des systèmes comme les Agents de développement pédagogique, qu'on augmente les budgets d'expérimentation; sur le plan du perfectionnement, on peut s'organiser seul". Le Ministère veillerait à suppléer au manque de leadership de certaines commissions scolaires et à mettre sous tutelle les administrations inefficaces.

Un déplacement d'accent sur l'une ou l'autre fonction du Ministère

Un certain nombre d'interlocuteurs attirent plutôt l'attention sur le fait que le contrôle excessif du Ministère empêche celui-ci de remplir d'autres fonctions essentielles comme l'élaboration des objectifs, la planification, la recherche, l'évaluation, etc.: "J'ai l'impression que non seulement le Ministère de l'éducation travaille au jour le jour, mais qu'il est en retard sur les problèmes; c'est leur "job" de travailler à cette échelle. S'il confiait plus de responsabilités et de pouvoirs, il lui resterait plus de temps pour remplir son rôle". On demande, par exemple, que le cycle de la planification s'étende sur une période d'au moins cinq ans. La fonction d'évaluation est également sous-développée: "Le point principal à réussir pour le Ministère serait, une fois qu'il a établi les objectifs généraux et les politiques globales de fonctionnement, de reporter son attention sur les résultats plutôt que sur les moyens et sur chaque étape d'application des politiques générales". Le problème de l'évaluation est généralement relié à l'accréditation des commissions scolaires et des écoles. Tout en critiquant également l'incapacité du Ministère de procéder à une évaluation continue du système, un directeur général ne manque pas de noter la complexité de la tâche: "Notre produit final, c'est l'élève de la sixième année; est-ce que cela peut être un critère? Certains le contestent au nom d'un autre critère qui est celui d'apprendre à vivre. Il faudrait d'abord établir des hypothèses sur le développement intégral de l'enfant". La fonction de recherche est une autre fonction négligée par le Ministère. On déplore que le contrôle ne s'exerce pas au bon endroit, puisque les données sur l'état de la réforme scolaire se font rares. Dans certains cas, les écoles à aires ouvertes, par exemple, il faut s'adresser au Conseil supérieur. Pour les activités de plein air, les recherches, viennent de l'extérieur du Québec.

C'est néanmoins la détermination des objectifs qui apparaît à plusieurs comme la fonction la plus étonnamment mise en veilleuse: "Les Directions du Ministère de l'éducation devraient s'entendre pour fixer un objectif premier à l'éducation". Pour un principal, cette difficulté réside dans l'absence d'une philosophie de l'éducation. On n'a pas trouvé de substitut à une valeur, la religion, qui malgré ses "exagérations" servait de cadre de référence. D'où l'existence d'une situation de pagaille en éducation et la nécessité de s'appuyer sur des directives. Un autre principal tire du manque de clarté des objectifs la conclusion pratique suivante: "Nous ne pourrons recevoir l'autonomie de nos responsabilités que lorsque les politiques générales seront claires pour tout le monde".

Dans l'ensemble les remarques sur le degré de compétence du Ministère à remplir les fonctions qui lui appartiennent sont relativement brèves. On manifeste une réticence à "analyser des problèmes qu'on ne peut vérifier". On prétend aussi ne s'intéresser au Ministère que dans la mesure où il interfère avec son travail personnel. Pour quelques-uns, cette discrétion est un signe d'approbation de l'équilibre dans le rôle actuel du Ministère: "Le Ministère de l'éducation remplit bien son rôle; il fixe des objectifs; il présente des programmes, il fournit des documents audio-visuels; il contrôle assez bien la qualité de l'enseignement".

Un changement de mentalité

Les changements précédents, mutation de rôle ou simple déplacement sur des fonctions, font en quelque sorte référence au contenu du leadership que le Ministère doit assumer. Un certain nombre de commentaires portent directement sur la qualité des rapports entre le Ministère et ses partenaires, sur le style de gestion du Ministère. Le manque de transparence est l'un des éléments d'un

leadersnip déficient. Le Ministère devrait "communiquer mieux ce qu'il fait et ce qu'il veut". Il existe une coupure entre le milieu et le Ministère, coupure qui rend difficile la formation d'un consensus. Pour un interlocuteur, le Ministère sait où il va, mais il ne tient pas toujours à le dire.

Un deuxième élément mis de l'avant concerne l'inaptitude du Ministère à la collaboration: "Que des démographes de Québec décident pour moi si j'ai besoin ou non d'une école, c'est de la folie. Il faudrait que l'on devienne collaborateur. Il faudrait travailler ensemble". Cela résulte, selon un autre interlocuteur, d'une mentalité qui persiste à considérer les gens de la commission scolaire comme s'ils étaient les employés du Ministère. C'est d'ailleurs cette mentalité qui a donné lieu à l'incident de l'annulation de la session d'étude avec les directeurs généraux de commission scolaire, en avril. C'est aussi dans cette optique qu'il faut comprendre l'opinion de commissaires qui prédisent l'assimilation des commissions scolaires. On souhaiterait que le Ministère adopte une attitude qui appartient davantage au leadership qu'au commandement: "Command is always concerned with power to control people, while leadership is concerned with power to solve problems(1). Par exemple, un principal s'étonne que le Ministère ne prenne pas l'initiative de réunir plus souvent les directeurs des écoles polyvalentes(2). Le même interlocuteur ne peut comprendre que l'application du plan des langues n'ait pas été précédée d'une session estivale d'études avec un groupe d'enseignants.

---

(1) YOUNGERMAN, Stephenson S., Jr., Decentralized administrative concept, (A report to the Board of Trustees), Independent School District of Boise City. Boise, Idaho, January 3, 1972, p.13.

(2) Cette suggestion illustre bien la difficulté de concilier tous les points de vue, puisqu'elle pourrait être perçue par d'autres comme un empiètement du Ministère.

D'autres situent plutôt le manque de leadership du Ministère au niveau du sens de la décision. Il y aurait une crise générale de la responsabilité; personne n'ose plus décider. Il est difficile "de savoir qui fait ou décide quoi". Un directeur général s'explique mal le peu d'emprise du sous-ministre sur des fonctionnaires qui neutralisent systématiquement l'action du Ministère. Avec le résultat, ajoute un autre directeur général, que tout devient politique et conduit au cabinet du Ministre. Ce qui produit "un système d'administration par crise" qui est l'inverse de la situation idéale décrite par Thomas: "The management process does not differ from the leadership process"(1). Et cet arrière-plan n'est pas propice à l'innovation: "Le Ministère de l'éducation est un élément de stabilité et non de dynamisme".

Une dernière lacune qui handicape la façon dont le Ministère s'acquitte de son rôle serait le manque de courage nécessaire pour assumer la décentralisation. Les principaux dirigeants du Ministère de l'éducation doivent être capables de s'imprégner de l'impact bénéfique de la décentralisation. Les technocrates doivent aussi avoir le cran de dire à leurs interlocuteurs de prendre leurs responsabilités, s'ils font appel au Ministère dans des circonstances difficiles. De la même façon, il est nécessaire de sensibiliser l'opinion publique aux exigences de la décentralisation: "Pour pouvoir décentraliser, il faut former l'opinion qui a toujours tendance à demander aux pouvoirs supérieurs de légiférer par-dessus la tête des paliers inférieurs, même s'il y a eu partage des responsabilités". Ce changement de mentalité est nécessaire pour contrer ce qu'on pourrait qualifier d'effet de la centralisation d'ailleurs bien décelé par un interlocuteur: "Quand on a toujours vécu dans un système centralisé, il peut se produire deux choses: ou on devient encore plus centralisateur ou on laisse tout aller".

---

(1) THOMAS, Donald, Decentralization as a management tool, Presented to the 7th Annual Conference and Exposition of the American Management Association, August 3-5, 1971 in New York City, p.2.

II- LE CHANGEMENT DE FONCTIONNEMENT DU MINISTERE

Cette section représente en quelque sorte le complément de la précédente, en ce sens qu'elle se trouve à illustrer au niveau même du fonctionnement de la mécanique administrative le diagnostic global d'un changement de mentalité dans le style de gestion du Ministère. Les changements souhaités au fonctionnement du Ministère ont une double portée; parfois présentés comme des correctifs susceptibles de parfaire le rodage d'une machine lourde, ils sont aussi analysés par nos interlocuteurs en tant que facteurs importants de freinage à un mouvement majeur de décentralisation. On peut regrouper les commentaires qui s'attachent à souligner les répercussions des "ratés" de la mécanique de fonctionnement du Ministère sur une décentralisation optimale sous les trois aspects suivants: le respect des règles du jeu, l'utilisation plus rationnelle des ressources et l'élimination du manque de coordination.

Le respect des règles du jeu

De nombreux interlocuteurs expriment leur pessimisme sur la possibilité de décentraliser, si le Ministère continue de manipuler aussi allègrement les règles du jeu qu'il a parfois fixées unilatéralement: "Il respecte les règles du jeu quand cela fait son affaire". A cet égard, on énumère une série de situations où l'on se sent victime de cette manoeuvre. Dans le cas des budgets d'immobilisation, le Ministère a modifié à la dernière minute la durée de la période de prévision, ce qui a obligé le milieu à recommencer plus d'une fois un processus déjà fastidieux. En plus de créer des embêtements à court terme, cette attitude réduit la crédibilité d'une démarche d'expression des besoins fondamentale dans une perspective de décentralisation. Un deuxième exemple évident de règles du jeu faussées, c'est le nombre de directives que le Ministère consent à laisser inappliquées: "Il n'y a pas une commission sur dix qui a demandé des exemptions au Ministère de

l'éducation comme elles devraient le faire, si elles n'appliquaient pas le règlement 7. Pourtant elles ont continué à faire ce qu'elles avaient commencé ou encore elles n'ont rien fait du tout. On ne prend pas de décision, si l'on n'est pas capable de les faire appliquer. C'est comme mettre un feu rouge quelque part, alors que tout le monde passerait sur n'importe lequel feu. Je n'émets qu'une ou deux directives par année, mais elles doivent être suivies".

Une troisième façon de faire bon marché des règles du jeu consiste à ne pas tenir compte suffisamment des structures administratives mises en place. Pour les uns, cette situation prend la forme des convocations adressées au personnel de la ommission scolaire sans passer par les administrateurs élus de l'organisme. Selon un principal, il est vraiment ahurissant de voir jusqu'à quel point n'importe qui peut facilement se réclamer du Ministère pour inviter les gens à des réunions de tout genre. La consultation menée sur le dossier scolaire est un autre geste d'un Ministère qui s'adresse aux comités d'écoles sans suivre la filière normale. Une manière plus subtile de contourner les règles du jeu réside dans la tendance du Ministère à se comporter comme si les nouvelles structures implantées à la suite de la loi 27 étaient parfaitement rodées. Le Ministère semble oublier "qu'il existe encore des retards à rattraper" et qu'il faut agir en conséquence dans les décisions actuelles. Les séquelles des changements de structures font partie des facteurs dont les règles actuelles du jeu ne peuvent faire abstraction.

L'application des normes constitue un quatrième terrain où le respect des règles du jeu n'est pas toujours conforme aux attentes des interlocuteurs. Sur le plan financier, il ne serait pas toujours facile de planifier, "puiqu'on n'est jamais certain si les normes ne changeront pas". Le décloisonnement budgétaire serait une autre règle du jeu qui n'est pas toujours interprétée correctement par les fonctionnaires du Ministère. Le principe d'une liberté accrue deviendrait une pratique parsemée de conditions limitatives. A ce sujet, les perceptions sont toutefois très partagées.

L'utilisation plus rationnelle des ressources

Les changements à opérer sur ce plan touchent d'abord à l'ensemble de la gestion dont le Ministère est responsable: "Ce qu'il faut arriver à établir, c'est une programmation de fonctionnement, car actuellement on n'a pas le contrôle du cycle complet de la gestion". Trois conditions apparaissent comme des éléments préalables au rétablissement d'un fonctionnement plus efficace du Ministère. Le renouvellement de la mécanique de fonctionnement passe d'abord par un changement draconien dans les relations de travail. La mise en place d'une formule de la répartition des ressources financières entre les commissions scolaires représente un deuxième "a priori" majeur. Le manque d'équilibre dans le partage des ressources entre le Ministère et les commissions scolaires est un troisième élément perçu comme un prérequis à une transformation globale du fonctionnement du Ministère: "Il faut donner plus de moyens à la commission scolaire pour qu'elle joue son rôle et ait le leadership". Un autre interlocuteur plaide ainsi pour l'accroissement des ressources de l'école: "L'école a besoin de ressources humaines et non de directives normalisées". Selon l'expression d'un commissaire, il faut payer pour les changements de la réforme: "L'école à aires ouvertes ou l'enseignement individualisé, ça ne s'organise pas tout seul sur une décision de papier". De toute façon, le réaménagement des ressources entre le Ministère et les commissions scolaires est une voie de solution certes plus réaliste que l'augmentation des fonds consentis à l'éducation, comme l'indique la tendance générale du resserrement des crédits investis dans les systèmes d'éducation.

La gestion financière est un aspect sur lequel nos interlocuteurs insistent particulièrement. Il faut la réorganiser de façon à cesser de "punir l'efficacité": "Actuellement je ne peux me permettre de présenter un budget qui contient une

baisse de $200,000. par rapport au budget précédent, même si mes besoins sont moindres. Car cela deviendrait une baisse permanente, à cause de l'absence d'un mécanisme de planification et de programmation budgétaire (P.P.B.S.)". Les économies réalisées dans un secteur ne peuvent être transférées à d'autres postes du budget. L'organisation de la gestion financière n'aide pas à adopter une attitude rationnelle: "Quand on donne les moyens financiers toujours conditionnellement (par exemple, le cas des priorités dans l'embauche des spécialistes), on encourage à dépenser sans faire de choix et sans juger de l'importance des priorités". Un autre directeur général cite le cas du salaire des cadres, alors que la plupart des commissions scolaires accordent le maximum d'augmentation prévue dans les directives du Ministère.

Quelques interlocuteurs font des suggestions concrètes pour garantir "un minimum de saine administration". Un principal propose que le Ministère distingue entre l'immobilisation obligatoire (l'entretien, par exemple) et l'immobilisation qui touche à l'élève (par exemple, l'ameublement). De façon globale, certains se demandent pourquoi on ne définit pas les tâches à accomplir en termes de temps/personne et non plus en nombre de postes. Ce qui obligerait le Ministère à fournir les exigences de fonctionnement compatibles avec l'efficacité. De toute manière, il faut viser à simplifier le processus de la gestion. Il faudrait en arriver à établir un coût par élève qui tienne compte du facteur géographique.

L'élimination du manque de coordination

Le manque de coordination entre le Ministère et les commissions scolaires hypothèque lourdement la réalisation du mouvement de décentralisation: "Pour que la décentralisation ait ses chances, il faudrait d'abord une coordination entre le Ministère de l'éducation et les commissions scolaires sur leurs échéanciers". Le retard dans les réponses aux

demandes d'ouverture de spécialités professionnelles est un exemple typique de la situation qui prévaut. Ou encore celui des échanges interprovinciaux du plan des langues; il arrive des directives pour application immédiate sans qu'on laisse le temps nécessaire de les intégrer au processus de décision.

La possibilité de coordonner l'action du Ministère et de la commission scolaire n'est pas facilitée par l'incohérence relative entre les divers services du Ministère: "Il y a deux Ministères de l'éducation, l'un qui commande, l'autre qui paye. Il faut se fier à celui qui paye". Des directives contraires sont également émises lorsque la Direction générale de l'équipement ne tient pas compte de l'annuaire 02 de l'enseignement professionnel, par exemple. Il arrive même que les fonctionnaires d'une Direction ignorent la réponse fournie par d'autres Directions également impliquées dans une décision. Un directeur général de commission scolaire suggère la nomination d'un coordonnateur opérationnel équivalent au contrôleur que l'on retrouve dans l'industrie.

III-LE CHANGEMENT DES STRUCTURES DU MINISTERE

Même si certains interlocuteurs font observer que les changements souhaitables sont aussi de l'ordre des structures, on ne semble pas prêt à y voir la pierre d'achoppement ou le point faible du Ministère. L'on indique rarement la nécessité de modifier l'organigramme pour donner suite aux changements préconisés dans le fonctionnement du Ministère, comme l'a fait explicitement ce directeur général: "Comment arriver à palier au manque de coordination interne sans mettre en place une structure unicéphale à un certain niveau?" Cette préoccupation mitigée ressort encore plus nettement au niveau

des commentaires sur les changements de rôle du Ministère. On laisse généralement entendre que les transformations peuvent se réaliser à l'intérieur des structures actuelles. Deux interlocuteurs seulement mentionnent la nécessité d'accompagner l'évolution du Ministère vers un rôle de services d'une déconcentration des effectifs: "Pour arriver à jouer ce rôle de "staff", il faudrait une décentralisation géographique avec cinq ou six régions, avec un sous-ministre adjoint en charge et du personnel apportant le support voulu aux commissions scolaires". On compare même le type de structures à implanter à celui que l'on retrouve au Mouvement Desjardins. Cet intérêt relatif pour la remise en cause des structures est fort cohérent avec la façon dont nos interlocuteurs conçoivent le mouvement de décentralisation à mettre en marche. Comme nous l'avons déjà signalé, on semble opter pour une "gradual approach to planning and implementation" de préférence à un "concentrated planning-implementation effort"(1).

La préoccupation restreinte pour les structures se vérifie de nouveau avec les réactions enregistrées au sujet de la place des Bureaux Régionaux dans une perspective de décentralisation. Cette structure déconcentrée du Ministère intervient peu comme élément d'une problématique de décentralisation. L'histoire des Bureaux Régionaux n'est évidemment pas étrangère à cet état de fait. La situation demeure tout de même un peu paradoxale, si l'on considère l'évolution récente des Bureaux vers un rôle de services et de support (et non plus de prolongement administratif du Ministère). Peut-être cela signifie-t-il que l'évolution récente n'est pas encore généralisée dans la majorité des régions ou que les partenaires des Bureaux ne sont pas parvenus à se détacher de l'image de leur rôle administratif traditionnel?

---

(1) Cette distinction entre deux approches de décentralisation est utilisée par le groupe de travail sur la décentralisation de l'administration de l'Ontario, page 19 du Volume 1 déjà cité.

On peut aisément discerner trois réactions face à la possibilité théorique d'insérer les Bureaux Régionaux dans le cadre d'une décentralisation optimale. Il y a d'abord un certain nombre d'interlocuteurs (moins nombreux qu'au niveau de chacune des deux autres réactions) qui favorisent purement et simplement la disparition des Bureaux: "Le Bureau Régional, c'est zéro, je retiens zéro". C'est une boîte à lettres inutile qui occasionne des délais et des embêtements. Plus fondamentalement, on reproche aux Bureaux "de ne pas croire à la décentralisation, de n'avoir pas foi dans le milieu". Pour certains interlocuteurs, les Bureaux devraient céder la place à des organismes qui sortent de la volonté des écoles et qui sont contrôlés par elles". Par exemple, on est convaincu que les principaux et non les Bureaux devraient décider des budgets d'immobilisation: "Arbitraire pour arbitraire..."

La deuxième raison consiste à maintenir le statu quo sur le plan des pouvoirs reconnus aux Bureaux Régionaux, mais en s'assurant qu'ils soient mieux respectés: "Je suis assez perplexe devant cette question. Il est arrivé que le Bureau Régional nous donne son accord sur une décision, puis soit par la suite contredit par Québec. Le Bureau Régional ne devrait pas être un intermédiaire de plus, mais être mandaté pour régler lui-même ce qui est de son ressort. Pour certains services, il est sûrement mieux placé que les fonctionnaires de Québec". On déplore la facilité "indécente" avec laquelle le Ministère de l'éducation passe à côté de cette structure. Par exemple, on fait remarquer que le personnel des Bureaux Régionaux s'adresse parfois aux commissions scolaires pour être informé des positions du Ministère. C'est pourquoi on souhaite que les Bureaux Régionaux aient des pouvoirs limités mais réels.

Une dernière tendance va dans le sens d'un pouvoir accru aux Bureaux. Cette réaction est parfois justifiée par une satisfaction générale à l'égard des services fournis par le Bureau: "Nous constatons une nouvelle orientation du Bureau: politique de présence, de support. Il utilise l'autorité qu'il a. Nous recourons fréquemment à ses services. Nous avons beaucoup apprécié qu'il nous explique pourquoi une partie des projets d'immobilisation étaient retardés". Le plus souvent, l'augmentation des pouvoirs réclamés pour les Bureaux Régionaux est davantage présentée comme une stratégie pour donner un dynamisme nouveau à une structure sous-exploitée. On suggère très rarement de repenser le rôle des Bureaux en fonction du nouveau rôle qu'on attend du Ministère. C'est en ce sens que nous notions la considération presqu'inexistante des Bureaux Régionaux comme élément pertinent des conceptions de la décentralisation verbalisées par nos interlocuteurs.

CHAPITRE IV

LES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION

Il faut souligner dès le début qu'il n'y a pas, à proprement parler, de consensus chez nos différents interlocuteurs sur la question des étapes qu'il y aurait à franchir pour passer de la situation actuelle à une situation décentralisée, et cela, pour deux raisons majeures. C'est d'abord parce que le terme étape renvoie à plusieurs connotations différentes et ensuite parce que nos divers interlocuteurs, chacun dans leur milieu, ne sont pas nécessairement à un même niveau ou au même point dans une démarche vers une décentralisation effective.

Cette variété de situations vécues par nos interlocuteurs conditionnent des types divers de décentralisation selon les objectifs que l'on retient pour la désirer; ces objectifs feront l'objet de la première partie de ce chapitre. Ensuite, nous traiterons successivement des étapes en tant que prérequis ou point de départ, rythme d'implantation et séquence à suivre; cette division correspond aux trois acceptions les plus fréquentes au sujet des étapes. Enfin, une brève conclusion rapportera les propos dominants sur les étapes.

I- VARIETE DES OBJECTIFS POSSIBLES POUR UNE DECENTRALISATION

Les étapes proposées sont justifiées d'une certaine façon par les objectifs que l'on veut atteindre grâce à la décentralisation. Sans relier ces objectifs à une typologie précise des conceptions de la décentralisation (c'est l'objet du chapitre VI), nous voulons souligner l'ampleur fort variée des objectifs formulés.

Pour certains de nos interlocuteurs, la décentralisation a une signification assez restreinte qui remet à peine en question la structure actuelle du système scolaire. On parlera surtout de petits changements symboliques pour améliorer le climat. D'autres interlocuteurs présentent leur objectif de décentralisation en termes de réforme des rôles, des structures et du fonctionnement des centres de décision. On désire un changement plus en profondeur dans l'ensemble du système d'éducation.

Un troisième groupe d'interlocuteurs réclament à la fois une amélioration à court terme de la situation et un changement plus global axé directement sur les impératifs de la qualité de l'éducation. Toutes les transformations souhaitées devraient néanmoins être soumises rigoureusement aux règles d'une pédagogie du changement. On est conscient que l'école ne peut arriver à un état d'achèvement définitif, mais doit rester en perpétuelle redéfinition pour correspondre adéquatement aux aspirations de tous les agents concernés.

II- PRE-REQUIS OU POINTS DE DEPART

Le thème pivot de nos entrevues, la décentralisation, a souvent servi de prétexte à nos interlocuteurs pour souligner des problèmes dont la solution serait à trouver avant de songer à poser d'autres gestes de décentralisation. On met fréquemment en doute l'efficacité d'une décentralisation qui ne serait pas précédée de certaines phases identifiées comme primordiales pour régler un certain climat de malaise dans le monde de l'éducation. Il y aurait donc plusieurs gestes à poser en dehors, pour ainsi dire, de toute problématique de la décentralisation, gestes qu'on aimerait voir au rang des priorités pour le Ministère de l'éducation.

Compléter la réforme des structures administratives

A plusieurs endroits, on souligne que le Ministère de l'éducation a un peu raté le regroupement, avec la loi 27. Il faut continuer le mouvement pour diminuer le nombre de commissions scolaires et rendre ainsi les structures assez fortes pour accueillir une plus grande autonomie. Ce point de vue ne rallie pas nécessairement toutes les opinions. Une minorité se prononce résolument contre toute nouvelle tentative de regroupement, en brandissant le spectre de la commission scolaire régionale trop gigantesque et trop éloignée du milieu pour être bien administrée.

Discussion ouverte à tous les agents d'éducation

Chez les trois groupes d'interviewés, un consensus s'est fait sur la suggestion de faire une table ronde où les principaux agents du système scolaire pourront exprimer leurs avis sur le partage des pouvoirs; c'est seulement d'une discussion franche et ouverte que pourra émerger une proposition de décentralisation susceptible d'être conforme aux aspirations de tous les groupes en présence. Un principal souligne que "la première étape sera une table ronde qui réunira des gens du Ministère de l'éducation, des commissions scolaires, des directeurs généraux, des cadres et du personnel des écoles pour s'entendre sur les objectifs". Cette question des objectifs montre que l'on désire vraiment arriver à fixer des buts communs précis avant de continuer à implanter de nouveaux changements. Il serait assez paradoxal qu'une démarche vers la décentralisation se décide de façon unilatérale par le Ministère et que l'on ne fasse pas confiance aux gouvernements locaux auxquels on s'apprêterait à donner une autonomie accrue.

Continuer les efforts de formation

L'impossibilité pour le milieu d'être prêt du jour au lendemain à assumer une grande autonomie exigerait d'abord un investissement dans la formation technique des administrateurs: "L'étape la plus importante sera la formation des gens, le perfectionnement; il faut apprendre à fonctionner par objectifs". La formation implique aussi un effort de sensibilisation au niveau des mentalités: "La première étape sera une très grande sensibilisation; elle est en partie commencée. Avant les gens avaient peur d'être responsables et c'est long d'entrer cela dans les mentalités".

Remédier aux incohérences dans le Ministère de l'éducation

On souligne assez fréquemment qu'il existe des contradictions entre la Direction générale du financement, celle de l'équipement et celle de l'enseignement élémentaire et secondaire. Il apparaît souvent très difficile de communiquer avec le Ministère parce que chacun des services peut intervenir dans un domaine qui en touche un autre. C'est un directeur général que nous avons rencontré qui synthétise le mieux un jugement que l'on fait sur le Ministère: "Le Ministère de l'éducation est une grosse commission scolaire mal organisée; on n'y trouve pas de répondants pour les besoins réels qu'il y a dans le milieu. Le système est mal centralisé et beaucoup de choses sont peu ou mal définies. Il n'y a pas de coordination entre les services, ils sont parallèles et rivaux". Ce manque actuel de coordination est le signe d'une communication déficiente à tous les niveaux et est une raison du scepticisme du milieu face à la décentralisation. Il paraît farfelu, quand on a pas réussi à bien centraliser, de se lancer dans une grande aventure de décentralisation; ce problème de l'incohérence du Ministère enlève souvent de la crédibilité face à ses chances de réussir la décentralisation et, conséquemment, il apparaît de première importance pour nos interlocuteurs d'y remédier dans un délai très bref.

Instaurer des tables de gestion

Le désir d'établir la table de gestion comme moyen de gérer efficacement et de façon participative la commission scolaire représente un consensus pour les principaux et aussi les cadres scolaires bien que ces deux groupes ne s'entendent pas nécessairement sur les rôles respectifs qu'ils auraient à y jouer. "Il faudrait, dit un principal qu'il existe une table de gestion (composée des principaux, du directeur général et, à l'occasion, des adjoints du directeur

général) qui se prononce sur les politiques générales. Cette table de gestion m'apparaît comme un mécanisme prioritaire pour un fonctionnement décentralisé, comme une condition pour que la commission scolaire continue à jouer son rôle. Sans cela, c'est la guerre entre celle-ci et les écoles".

On met relativement souvent en lumière l'idée qu'une décentralisation sans mécanismes efficaces pour assurer un fonctionnement optimal ne pourra pas réussir; et un instrument-clef sera justement cette table de gestion que l'on réclame avant ou parallèlement à un mouvement vers une plus grande autonomie. On souligne alors qu'un mécanisme de ce type "va permettre d'éviter les fantaisies"; au niveau de l'école aussi, il apparaît de plus en plus important de fonctionner avec "une équipe de gestion" pour avoir une participation réelle et efficace.

III- RYTHMES D'IMPLANTATION

La seconde acception possible du concept d'étape refère à ce que nous avons appelé des rythmes possibles d'implantation; l'interlocuteur essayait alors d'anticiper, de prédire le temps qu'il faudrait pour passer de la situation actuelle à la situation souhaitée de décentralisation. Il est clairement apparu que le degré de rapidité plus ou moins grand avec lequel on perçoit le processus de décentralisation dépend de deux facteurs principaux: le modèle de décentralisation privilégié par l'interlocuteur et son degré de connaissance des rouages techniques et politiques du système. Nous verrons dans cette partie comment se définit l'image de la décentralisation selon le rythme d'implantation désiré.

Le court terme

Il faut bien distinguer entre les deux significations possibles du court terme; en effet, il peut signifier soit une échéance très courte, soit un début rapide. C'est dans le premier sens qu'on l'emploie ici parce que, dans l'autre sens, il est évident que tous sont d'accord pour que s'engage le plus rapidement le processus de décentralisation en tenant compte des pré-requis que nous avons soulignés dans la section précédente. Les partisans d'une décentralisation qui devra être terminée en deux ou trois ans sont ceux qui attendent le moins de changements en profondeur d'une décentralisation. Ce sont ceux qui sont assez pessimistes face à l'intention du Ministère d'aller loin dans la décentralisation. Pour des raisons différentes, d'autres sont

aussi des adeptes du court terme; ce sont ceux qui perçoivent la décentralisation comme un changement symbolique ou simplement technique de principe pour améliorer le fonctionnement actuel sans pour autant désirer un changement en profondeur dans les structures et les rôles présentement vécus. "La décentralisation devra se faire très rapidement dans certains domaines (comme l'équipement) et à plus long terme (deux à trois ans) pour le reste...", s'exprimait un commissaire.

Le long terme

Cependant, ce n'est pas la majorité des gens rencontrés qui optent pour une échéance très courte et on a souvent souligné les dangers inhérents à une telle attitude comme le formule un commissaire: "Sur le plan des idées, il est peut-être exact de dire qu'une décentralisation rapide contribuerait à obliger le milieu à parvenir à un équilibre nouveau; mais, en pratique, il y a des dangers considérables: on risque de voir la pagaille s'installer pour de bon".

Ceux qui préconisent une implantation à plus long terme de la décentralisation (entre cinq et dix ans) font souvent référence au danger des changements trop rapides comme on en a fréquemment connus dans le monde de l'éducation. Un principal exprimait dans les termes suivants son inquiétude: "Ce ne peut être qu'un changement progressif et gradué, si je me base sur une expérience vécue. Il vaut mieux un pas assuré par année qu'un saut dans la confusion". Ils justifient leur position en précisant qu'une progression pièce par pièce permet à tous de s'ajuster à chacune des mesures de décentralisation; on souligne qu'apprendre à fonctionner de façon parfaitement autonome, cela ne se fait pas du jour au lendemain.

Combinaison du court et du long terme

La proposition qui est la plus générale tient dans une combinaison du court et du long terme; en effet, on identifie deux rythmes de démarches parallèles qui sont bien présentés dans les propos d'un directeur général: "Il faut d'abord relâcher au niveau des tracasseries. Parallèlement, il faut voir à la formation des administrateurs à tous les niveaux... Il faut y aller progressivement, à mesure que les gens sont capables, par exemple, de définir leurs objectifs, de dire le rendement qu'ils peuvent donner dans les structures scolaires".

On y retrouve donc la préoccupation de changer rapidement les petits détails qui nuisent au fonctionnement actuel en même temps que d'ouvrir immédiatement le dialogue sur les voies dans lesquelles on voudra choisir de s'engager pour les années à venir. "On dit que les gens ne sont pas prêts et c'est faux. Ils ne le seront jamais si on ne les habitue pas lentement à fonctionner autrement...", précise un directeur général pour montrer qu'il est grand temps de repenser en profondeur et ensemble les objectifs de l'éducation tout en palliant rapidement à certaines petites techni-calités brimantes.

IV- SUGGESTIONS DE SEQUENCES POSSIPLES

Le concept d'étape aurait pu nous conduire aussi à la notion de séquences à suivre, c'est-à-dire un ensemble bien agencé de propositions appliquées à une stratégie d'implantation de la décentralisation. En fait, il y a eu très peu de suggestions de séquences possibles. C'est un directeur général qui a formulé la proposition la plus claire en ce sens: "Le Ministère de l'éducation devra tout d'abord préparer le terrain, les mentalités et décentraliser le processus de perfectionnement des gestionnaires, parce que c'est ici qu'on connaît les besoins des principaux. Ensuite, les gestionnaires sauront penser un processus d'animation du milieu et l'appliquer. On confond souvent gestion avec finance, or, la gestion, c'est au niveau du personnel. Il faudra objectiver la commission scolaire; c'est elle qui devra tracer les grandes orientations. Enfin, la dernière étape, dans une dizaine d'années, sera une décentralisation via les objectifs locaux et laissera place à une grande autonomie parce qu'on aura appris à fonctionner".

Notre interlocuteur poursuit son analyse de la façon suivante: "Il va falloir convaincre les gens qu'il faut partir de l'école, qu'il faudra peut-être obtenir une maîtrise en administration pour devenir directeur d'école... La priorité devra être donnée à une déstructuration mentale: savoir, par exemple, qu'un cadre doit faire de l'encadrement..." En résumé, les séquences à suivre se liraient ainsi:

- Une première étape consisterait à identifier et à définir clairement les champs de responsabilités propres à chacune des instances du système scolaire; c'est l'étape du choix.

- Une seconde étape orienterait le dialogue sur l'instauration de mécanismes susceptibles de garantir que les responsabilités soient assumées adéquatement par les partenaires. C'est ici qu'intervient l'implantation graduelle de la décentralisation, à mesure que le milieu est prêt.

- Une dernière étape serait la décentralisation complète dans les limites fixées par les agents impliqués dans l'implantation de ce nouveau mode de gestion.

Nous avons tenté de dégager dans ce chapitre les orientations majeures que pourra prendre la décentralisation dans le temps; il n'est pas apparu clairement de consensus sur la forme de décentralisation qui serait la plus souhaitable pour tous. Cette constatation nous amène à conclure qu'il n'y a pas une seule voie de décentralisation qui pourrait répondre aux aspirations de tous; il faudra plutôt, face à la diversité des milieux, adapter divers types de réponse. "Il est nécessaire d'impliquer les gens à faire la décentralisation et à en déterminer le cadre. Pour ce faire, il y a donc une étape d'étude pour laquelle on devra nous fournir des instruments. Il faudra instaurer de nouveaux mécanismes de fonctionnement pour garantir l'efficacité de la décentralisation...", disait un principal pour souligner l'importance de la participation de tous à l'élaboration des réponses aux questions qu'on se pose en éducation.

Pour ce faire, il faut apprendre à communiquer: "Il va falloir se parler, si on ne veut pas continuer à créer des conflits inutiles". C'est à tous les niveaux que se fera la décentralisation; il faut créer une mentalité pour un travail commun: "La décentralisation est une ouverture progressive; il est certain que si l'on arrête au premier échec, il n'y a rien à faire. Il faut donner la confiance aux gens de savoir qu'ils peuvent essayer des choses et que s'ils font des erreurs, ils peuvent se faire pardonner". Cette confiance, les agents d'éducation l'auront également quand le Ministère aura posé des gestes concrets prouvant ses intentions véritables.

CHAPITRE V

LES OBSTACLES À LA DÉCENTRALISATION

Les interlocuteurs rencontrés nous ont abondamment entretenus de lacunes du système scolaire et d'inaptitudes diverses des agents d'éducation susceptibles d'opposer à l'instauration d'un contexte de décentralisation une résistance efficace. Nous pouvons rattacher cet ensemble de remarques fort pertinentes pour la mise au point d'une stratégie d'implantation de mesures de décentralisation aux quatre axes suivants: les forces en présence, l'univers bureaucratique et technocratique, la diversité des enjeux politiques et des valeurs sociales, et le réseau de communication.

De nombreux commentaires ont mis l'accent sur le fait que la décentralisation suppose le développement d'attitudes et une préparation technique qu'on ne retrouve pas toujours chez les agents concernés par l'éducation. L'une de ces attitudes étroitement associées au concept de décentralisation réside dans une acceptation réelle de la diversité des projets et des objectifs poursuivis par les diverses composantes du système scolaire. A cet égard, la situation actuelle, du moins telle qu'on peut la percevoir à partir de nos entrevues réalisées auprès de personnes particulièrement préoccupées par l'évolution du système d'éducation, ne permet pas tous les optimismes. L'opacité de l'univers bureaucratique et jusqu'à un certain point son corollaire, les insuffisances du réseau de communication, forment évidemment les obstacles les plus apparents à une décentralisation, puisqu'ils caractérisent en partie la centralisation qu'on vise à réduire. Même dans le cas des forces en présence, leur inaptitude à accueillir un mouvement de décentralisation résulte en partie d'habitudes acquises sous l'effet d'une tradition centralisatrice.

I- LES FORCES EN PRESENCE

> Le seul obstacle, c'est l'homme en place; il va falloir du temps pour s'habituer à fonctionner efficacement dans un nouveau système. (un directeur général)

> Il faudra sécuriser beaucoup de monde avant de décentraliser. (un principal)

> Le principal obstacle à la décentralisation, c'est les gens en place; "le monde" est assez conservateur et le rôle de commissaire n'est pas démocratisé du tout puisqu'on y rencontre surtout des retraités, des prêtres et quelques mères indépendantes de fortune. (un commissaire)

Sauf les directeurs généraux, aucun groupe n'échappe à une critique assez sévère de ses comportements et de ses attitudes. Cette critique ne provient pas toujours des autres partenaires du système d'éducation, mais résulte aussi d'une auto-évaluation faite par les principaux et les commissaires. Les directeurs généraux font peu l'objet de remarques acerbes et sont peu portés à l'auto-critique.

Les principaux

Le premier élément que l'on fait ressortir, c'est le manque de préparation générale de plusieurs principaux: "Même si par hypothèse le M.E.Q. décentralisait, cela achopperait à cause des principaux; cela fait mal aux "trippes", mais on n'a pas les moyens de les dégeler". Ce diagnostic extrêmement dur réfère d'abord à un manque de compétence technique qui touche autant à des éléments comme la formation de base et le recyclage qu'à un facteur global comme la conception de son rôle: "L'augmentation de la compétence n'a pas suivi l'accroissement des salaires; les principaux se font dire qu'ils sont des gestionnaires; cela leur donne un choc car ils se voient autrement". La mutation du rôle d'animateur-pédagogue en faveur de celui de gestionnaire de la pédagogie aurait, selon l'explication d'un autre directeur général, une connotation péjorative pour les principaux. Selon la perception même d'un principal, le sens trop aigu du détail qui caractérise la façon dont les principaux s'acquittent de leur tâche devrait faire place à un intérêt plus soutenu pour la conception: "Comme le disait Gérard Marier, chaque principal devrait avoir une chaise berçante dans son bureau". Un principal tient à nuancer la critique du souci exagéré pour les détails en spécifiant qu'il s'agit d'un trait auquel les exigences concrètes de l'école apportent une justification souvent vérifiée. Quand le besoin d'un magnétophone se fait sentir dans l'école, il faut le trouver rapidement.

Au-delà du manque de préparation du principal à affronter le défi de la décentralisation, on lui reproche vivement son sentiment de dépendance, son incapacité de prendre des initiatives: "C'est dur à dire mais il

faut obtenir la disparition d'un certain nombre de principaux, environ 10 à 15%, qui ne sont pas nécessairement incompétents, mais qui sont pris dans un système de dépendance". Ce jugement porté par un principal s'applique, à un degré moindre, à un nombre plus élevé de principaux, si l'on se base sur l'opinion des directeurs généraux: "Ce sont des gens formés à obéir à des dictats; par exemple, 90% des problèmes soulevés au Conseil de la région (C.E.C.M.) le sont par la direction; et l'autre 10% est composé de bébelles comme la possibilité de finir à trois heures la journée d'une élection". Un autre directeur général rapporte bien percevoir ce sentiment de vulnérabilité des principaux dans les périodes de crise où l'on voit nettement le sens des responsabilités de quelqu'un. Les principaux "resteraient souvent sur la clôture" dans les cas de conflits. Cet interlocuteur n'est pas d'avis que l'obtention d'un statut légal, l'une des revendications prioritaires de la Fédération des principaux, représente la solution appropriée, puisqu'une loi arrive toujours après les faits. L'insécurité des principaux est une question de mentalité à changer. "Or, on ne peut brusquer les mentalités; même s'il est vrai qu'on évolue plus vite aujourd'hui, les principes de base restent les mêmes".

L'analyse des propos tenus par les principaux permet de dégager une troisième dimension de la position de ce groupe: un sentiment assez fort d'impuissance. Cet aspect n'est pas mentionné par les directeurs généraux, alors que les commissaires y font écho dans un sens contraire à notre propre interprétation. Les commissaires ont l'impression que les principaux cherchent à devenir "maître après Dieu" dans leur école. La résignation que nous croyons déceler dans l'attitude de plusieurs principaux s'exprime d'abord par le sentiment d'être le jouet ou la victime de multiples forces de pression— parents, étudiants, professeurs, administrateurs — qu'on n'arrive pas à contenir ou à canaliser vers la poursuite d'objectifs communs. Une deuxième source d'impuissance provient de la difficulté à appréhender les faiblesses du système scolaire: "Je ne veux pas être défaitiste, mais le système est trop compliqué pour pouvoir agir; on se dit que le système est sûrement bon; on a que des intuitions sur ses faiblesses... On peut toujours critiquer ce qu'ils font, mais au bout de la ligne rien n'est modifiable; on nous dit qu'on fait partie d'un système, qu'on ne peut modifier telle ou telle chose et que c'est comme cela qu'on doit fonctionner;... c'est un peu comme Guy Rocher qui voyait le rapport Parent comme une belle phrase de Cicéron". Cette seconde forme d'impuis-

sance semble plus répandue à Montréal, à la Commission des écoles catholiques (C.E.C.M.). Cette situation d'impuissance incite quelques principaux plus âgés à nous faire part de leur hâte de prendre leur retraite, d'autres plus jeunes à souhaiter vivement la venue de 4 heures qui marque un certain relâchement des tensions quotidiennes, d'autres à rêver du jour où la loi protégera le principal, d'autres encore à rechercher des modes de vivre qui minimisent les dégats. C'est ainsi que plusieurs directeurr généraux reprochent aux principaux de ne pas oser faire d'évaluation négative du personnel enseignant, de façon à s'assurer de son appui dans certaines circonstances.

Des explications de l'attitude générale des principaux sont avancées par plusieurs. L'itinéraire personnel de certains principaux ne serait pas de nature à les préparer adéquatement à ce rôle-clef du syatème scolaire. Pour généraliser ce type d'explication, il faut faire intervenir la notion de distance culturelle qui sépare certains principaux de professeurs et d'étudiants plus près des adeptes de la contre-culture que des représentants des consciences I ou II de Charles Reich (1). Quelques principaux mettent explicitement en évidence ce genre de "dissonance" entre les univers de valeurs: "La discipline n'est pas incompatible avec le bonheur; tantôt, je vais vous faire visiter mon école, vous pourrez questionner des élèves. Vous me direz ce que vous pensez de la propreté des lieux, pour une école de cinq ans. Mon slogan, c'est l'ordre et la méthode. Si de l'éducation, c'est Nicolet, moi je quitte l'enseignement". Un principal évoque son séjour dans l'armée et dans un pensionnat pour expliquer le contraste que cette conception véhicule par rapport au climat d'une école et l'ampleur des adaptations que ces changements imposent. L'élément le plus significatif de cette "distance culturelle" demeure néanmoins l'éthique du travail; un principal rappelle qu'il n'a pas manqué une seule journée de travail en 24 années de présence dans le monde scolaire. C'est bien en ces termes qu'il faut comprendre le constat d'un autre principal: "Les enseignants ne sont plus aussi forts qu'autrefois".

---

(1) Comme l'indique la note de l'éditeur de l'ouvrage de Reich, Le regain américain, l'auteur décrit trois âges sociologiques ou modes de vie: la Conscience I, l'Amérique individualiste et provinciale ancienne manière, la Conscience II, l'Amérique moderne des grands trusts, de l'hypertechnologie et du Vietnam, la Conscience III, la nouvelle morale et la nouvelle sensibilité qui régénéreront de l'intérieur les sociétés industrielles modernes. A chacun de ces modes de vie correspond un type d'école comme celle de la Conscience II dont le grand souci est d'habituer les étudiants à ne pas penser et à obéir (pp. 143 à 152

Un autre type d'explication suggérée par des interlocuteurs concerne le manque de solidarité des principaux: "Le corps des principaux est l'un des groupes les moins organisés; on met peu de choses en commun; on en est encore à la pédagogie du tam-tam; on ne parle que du nombre de minutes à respecter, etc.; on n'a pas le langage commun; on ne communique pas". Selon la version d'un autre principal qui occupe un poste à la Fédération, cette situation n'est pas étrangère à l'orientation même de la Fédération plus intéressée par la protection de ses membres que par les questions pédagogiques. La stratégie d'action de la Fédération renforcerait la désolidarisation naturelle des principaux.

D'autres explications, reprises par un nombre moins élevé d'interviewés, proposent que l'attitude des principaux est la résultante d'une déformation professionnelle. Il serait impensable pour ces détenteurs officiels de l'autorité dans l'école de donner le mauvais exemple d'une action de contestation: "Ils sont comme des enfants pour qui la parole du maître est sacrée".

Enfin, pour d'autres, l'attitude des principaux reflète tout simplement leur incapacité de comprendre la nature de la décentralisation. On en veut comme preuves ou indices leur ignorance de l'existence des enveloppes budgétaires, leur difficulté à prévenir et à accomplir des tâches administratives comme le classement de dossiers, et leur persistance à gérer le budget en se montant des réserves comme au temps où l'administration du budget par la commission scolaire justifiait ce comportement de méfiance. Le cas de l'opération Renouveau où l'on a essayé d'appliquer les principes de base de la décentralisation est un autre exemple d'incompréhension de cette réalité administrative et politique. Le succès relatif de cette opération en milieu défavorisé aurait beaucoup à voir avec le fait que l'exercice d'un contrôle est nécessairement perçu comme une négation de la décentralisation. De la même manière, une décentralisation "qui ne s'accompagne pas d'un financement accru est souvent perçue comme un trompe-oeil; en réalité, l'inverse se produit également".

Les commissaires

Le groupe des commissaires constitue également une cible de prédilection, y compris de certains commissaires eux-mêmes. La majorité des informateurs reconnaissent d'emblée l'évolution positive qui a marqué les dernières années. En dépit des progrès réalisés, plusieurs en restent à un jugement négatif assez radical en doutant fortement de la compétence d'un grand nombre de commissaires qui n'ont même pas d'intérêt réel pour les affaires scolaires, comme l'indiquent le manque de quorum, la connaissance superficielle des documents de travail, le goût pour la politicaillerie, etc. Certains commissaires ont été pris au dépourvu par l'implantation des trois enveloppes budgétaires et par conséquent "ne sont pas encore habitués". Un commissaire récemment élu (deux ans) n'hésite pas à aborder directement la question: "Il y a des commissaires qui ne devraient pas l'être. On n'a pas toujours intéressé à la commission scolaire autant de gens qu'on aurait dû; avec le temps, il va se faire une purification".

D'autres interlocuteurs ne remettent pas aussi globalement en cause la contribution des commissaires au fonctionnement du système scolaire. Ils n'en soulèvent pas moins des critiques majeures. On observe avec regret une méconnaissance des commissaires quant à leur rôle. En plus de l'oscillation entre divers rôles plus ou moins pertinents (déjà soulignée dans le chapitre sur les changements souhaitables à la commission scolaire), il y a l'ambition de certains commissaires d'occuper dans la communauté locale une place de prestige analogue à celle du conseiller municipal. Le commissaire rêve d'être invité aussi fréquemment aux diverses manifestations de la vie de l'école et de la communauté que peut l'être le conseiller municipal. Sans discuter de la légitimité de cette aspiration et sans contester sa pertinence indéniable avec le thème de la décentralisation, il s'agit seulement ici d'enregistrer la profondeur de l'état de rêve auquel donne lieu le modèle municipal. Cela devient un rêve "parallèle" qui risque facilement de détourner l'attention de problèmes qui appartiennent à la zone d'influence directe des commissaires. D'où la suggestion d'un commissaire relativement à des cours qui aideraient ses confrères "à avoir une meilleure vue d'ensemble des problèmes".

D'ailleurs, peut-être en relation avec cette comparaison un peu mythique avec le domaine municipal, on fait ressortir à quelques occasions le manque de courage des commissaires qui refusent de se "mouiller" en encourageant les autres à se "battre" contre le Ministère, sans le faire eux-mêmes. Ce manque de courage s'exprime aussi sous la forme d'un refus de s'occuper des problèmes immédiats de l'école comme la politique à adopter face à la question des cafétérias, pour s'intéresser à des problèmes jugés politiquement plus intéressants ("les raisins de la Californie, c'est un "big deal"). La politisation des débats scolaires n'échappe pas pour autant aux critiques que l'on adresse avec le plus d'amertume aux commissaires qui s'y adonnent: "Heureusement qu'on a des fonctionnaires d'une qualité exceptionnelle. Je ne sais pas ce qui serait arrivé sans eux; on a passé une année de confusion. Des commissaires sont descendus dans les écoles pour créer la pagaille; le débat s'est politisé; on peut presque prévoir la mort des commissions scolaires;... sur le plan administratif, il n'est pas nécessairement bon que les commissaires soient élus". Finalement, la résonance plus technique du manque de courage ou d'orientation des commissaires se traduit, selon un autre directeur général, "dans un manque de cran pour s'imposer des normes de répartition des ressources impliquées dans la décentralisation".

Les enseignants

Les critiques les plus nombreuses entendues sur les enseignants originent des directeurs généraux: "Les enseignants, c'est notre plaie chez nous comme ailleurs". Ils sont plus intéressés à discuter de conditions de travail qu'à débattre des problèmes de leur profession d'enseignant. Un directeur général prétend même percevoir là un trait de mentalité des québécois francophones, puisque son expérience quotidienne et antérieure l'ont amené à traiter également avec les éléments anglophones du Québec. Cette caractéristique est évidemment l'oeuvre de la syndicalisation des enseignants: "La motivation des professeurs est difficile à maintenir car ils se laissent influencer facilement par les événements pour aboutir au chantage". Un principal appuie une argumentation qui va dans le même sens sur les confidences d'industriels qui considèrent les professeurs comme de grands enfants. Et un commissaire d'entreprendre la description des techniques de subversion qui sont identifiées par d'autres à des enfantillages: "Quelques professeurs surveillent de près le principal; ils le harcèlent con-

tinuellement avec des tactiques de plus en plus perfectionnées. Ensuite, ils noyautent le conseil d'école. Puis ils lancen un journal anonyme comme "La Belle Equipe". Et laissez-moi vous dire qu'ils savent écrire les gars. Ils incitent également quelques étudiants à manifester; ces derniers le font avec empressement sans trop savoir pourquoi. Pour finir, ces professeurs embarquent les parents dans l'affaire".

La plupart des interlocuteurs établissent une distinction très nette entre le climat de l'école secondaire et celui de l'école élémentaire. Ces témoignages consolident l'hypothèse qu'émettait Pierre Dandurand à l'issue d'une recherche qui infirmait son hypothèse de départ concernant l'existence d'une tension entre le personnel enseignant et le personnel administratif de l'école élémentaire: "Avons-nous des raisons de croire que la situation est la même aux autres niveaux de l'enseignement public? Ou bien ne serait-il pas plus plausible de penser que le niveau élémentaire comporte des particularités telles qu'il puisse être considéré dans l'ensemble de l'enseignement public québécois, comme la zone où les conflits entre professeurs et administrateurs sont à leur moindre degré de cristallisation?" (1) Et l'auteur d'apporter à l'appui de son hypothèse nouvelle différents ordres d'explication: les particularités mêmes de l'enseignement à l'élémentaire (y compris la composition du personnel enseignant), la conception traditionnelle de l'autorité en milieu scolaire à ce niveau, les attitudes de revendication et de retrait qui caractérisent la volonté de participation des groupes à l'intérieur d'une organisation et enfin le contexte de changement rapide dans lequel s'inscrit le système scolaire. Les entrevues réalisées sur le thème de la décentralisation nous incitent à croire à l'influence déterminante de deux de ces facteurs: la composition du personnel enseignant et le rythme accéléré du changement. Les deux autres facteurs ne nous semblent pas à la source des différences dans le climat de tension entre l'un ou l'autre des niveaux d'enseignement.

---

(1) DANDURAND, Pierre, "Pouvoir et autorité du professeur de l'enseignement public québécois", Revue Sociologie et Sociétés, II, numéro 1, p. 100.

Face à l'âpreté des luttes dont l'enseignement secondaire est le théâtre, nos entrevues révèlent deux particularités assez intéressantes. La première, c'est la nature des procédés employés par ceux qui semblent se débrouiller le mieux avec ces situations difficiles. Le recours à divers expédients, simple entretien de relations humaines ou stratégies plus sophistiquées confinant à la manipulation, semble l'emporter largement sur une exploitation optimale des mécanismes "officiels" de communication et de participation. On pousse même le raffinement de tels procédés jusqu'à payer les professeurs pour participer à des comités "ad hoc" ou encore à distribuer avec un art accompli diverses récompenses comme l'obtention de journées de congé pour se chercher un emploi. La règle d'or de cette utilisation de procédés "marginaux" est le contournement des prescriptions de la convention collective. En d'autres termes, la clef du succès dans une situation aussi "piégée" consiste à "acheter la paix", lorsqu'on n'a pas les moyens d'écraser l'autre ou la force de soutenir un dialogue régi par des règles du jeu clairement définies.

La deuxième observation intéressante qui se dégage de la réaction des interlocuteurs au climat difficile des relations de travail avec les enseignants, c'est le mélange du désintéressement pour les motifs de conflit et de sérénité qui accompagne le récit de batailles rangées qui marquent la vie de l'école. Le manque d'intérêt pour les contenus des litiges doit être nuancé: si l'on cherche effectivement à mettre entre parenthèses le fond idéologique du débat que tente d'amorcer la Centrale des enseignants du Québec (C.E.Q.) (1), on est parfois porté assez facilement à justifier les griefs les plus concrets des enseignants. Par exemple, un principal trouve normal que les professeurs réagissent favorablement au slogan de la Centrale des enseignants du Québec concernant le traitement d'enfant auquel on les soumet, "puisqu'il est difficile de leur demander de ne pas compter leur temps lorsque nous le faisons avec la présence obligatoire". Plus étonnant encore que cette relative indifféren-

---

(1) Cette volonté ou velléité de mettre entre parenthèses le débat idéologique rejoint l'attitude adoptée par le Ministre de l'éducation dans l'un de ses récents "discours de la rentrée scolaire".

ce aux contenus du débat est le ton calme qui préside à la description de luttes auxquelles on est étroitement associé. Serait-ce simplement l'effet de la période où se déroulent les entrevues, à la veille des vacances d'été? Il est probablement plus juste d'y voir l'effet paradoxal d'un élément, le rythme effréné du changement, lui-même porteur de conflits: "Les normes qui régissent les institutions scolaires changent et, même si elles ne changent pas, on s'attend le plus souvent à ce qu'elles soient modifiées ou remplacées. C'est donc dire qu'actuellement les règles du jeu dans plusieurs cas ne sont pas bien établies et cela en dépit d'une bureaucratisation par ailleurs évidente. Ainsi le rythme de changement est tel dans le système scolaire qu'il entraîne, dans la mesure où des normes anciennes subsistent en même temps qu'émergent de nouvelles normes, des états d'anomie plus ou moins prononcés" (1). Tout en générant les conflits, cet état d'anomie, cette absence de cadre de référence aurait provoqué un désemparement général qui ne peut que susciter une sympathie mutuelle forgée à partir du seul fait de partager une même situation pénible.

Les parents

Les interlocuteurs, en particulier les directeurs généraux, s'entendent évidemment pour mettre en doute la compétence des parents. L'opinion d'un principal est, à cet égard, un résumé brutal de cette position: "L'animation des parents est nécessaire; cependant, ce qui est prioritaire, c'est de réaliser une bonne école sans compter trop sur les parents". Dans la même "lignée", idéologique, un directeur général pousse plus loin cette logique en se demandant si l'école secondaire est vraiment le prolongement de la famille et de quelle sorte de famille. Ce qui amène un autre directeur général à concéder avec beaucoup de condescendance le maintien des comités d'école jusqu'au moment où cette croyance au droit des parents s'estompera d'elle-même.

Sans aller aussi loin, on fait un consensus sur la lourdeur de la tâche d'organisation de la participation des parents. Les handicaps sont sérieux et multiples. Les parents ont un complexe d'infériorité socio-économique à cause de leur revenu moins élevé que celui des professeurs. Les parents ne savent pas tra-

---

(1) DANDURAND, Pierre, op. cit., p. 104.

vailler en groupe et leur franchise brutale n'aide pas à établir un dialogue rationnel. Ils sont d'ailleurs incapables de saisir le langage technocratique des pédagogues et sont tellement loin des réalités scolaires qu'ils sont obligés de se cramponner à certaines idées qui passent. Le "système" ne manque d'ailleurs pas, selon un commissaire, d'exploiter la compréhension superficielle des gens pour faire passer ses messages et ses idées. Les parents, individuellement et collectivement, ne se captivent que pour leurs propres problèmes.

Ce manque de maturité des parents explique le fait que les comités d'école sont "perdus" et à la recherche de leur rôle. D'où leur facilité à colporter les extrémismes, à devenir des comités de pression qui sont le jouet des agents d'éducation: "Les comités d'école servent de couverture au principal; le gouvernement le savait; ce sont les dignitaires qui sont élus; on les appelle les courtisans de Mlle la directrice; les groupes de parents qui avaient des problèmes se sont toujours fait organiser lorsqu'ils s'adressaient au comité d'école".

Sans être majoritaires, une proportion importante d'interlocuteurs (peut-être le tiers) perçoivent l'impact stratégique de la présence des parents dans le système scolaire. Les comités d'école sont identifiés à une force politique positive: "Ils sont le chemin privilégié de la consultation populaire". Les parents sont les auxiliaires indispensables des projets que l'école cherche à mener à terme.

II- LES ENJEUX POLITIQUES ET LES VALEURS SOCIALES

> Le Conseil de l'Instruction publique était d'abord constitué de membres de droit, tous les évêques catholiques dont le diocèse était situé en territoire québécois et qui devaient former le tiers des participants de ce conseil... Il faut souligner que les évêques constituaient de droit la moitié du Comité catholique qui était à toutes fins utiles l'organisme provincial ayant la responsabilité, au plan pédagogique et confessionnel, de toutes les écoles catholiques... (1)

(1) DANDURAND, Pierre, op. cit., p. 81.

> La croissance du système scolaire et aussi une évolution dans la conception des rôles que devaient jouer ces différents agents a entraîné des modifications dans le pouvoir des commissaires, de l'Eglise et de l'Etat. Parallèlement, on vit l'émergence de nouveaux agents de pouvoir ou de groupes sociaux qui, à l'intérieur même du système, aspiraient à exercer plus d'influence (1).

> Ce qui va se produire, avec la cogestion, c'est une bataille rangée; il y a des éléments qui tirent à gauche, d'autres à droite, c'est dans l'école que les secousses sont les plus fortes... La cogestion peut exister à l'intérieur d'un cadre comme la répartition des tâches dans l'école, l'heure de fermeture de l'école, etc.; mais est-ce qu'on peut laisser le syndicat politiser l'école?... Si les objectifs étaient les mêmes pour tous, je prendrais le risque de décentraliser rapidement... (un commissaire)

> Je suis prête à accorder plus de personnel aux écoles, à condition que les principaux soient valables et à condition qu'ils participent aux valeurs de la commission scolaire... (un commissaire)

Le rappel de l'emprise monopolistique de l'Eglise sur l'éducation sollicite notre attention sur le chemin parcouru en quelques années sur le plan de la diversification des relations de pouvoir au sein du système scolaire. Mais les propos de deux commissaires illustrent assez bien que l'on ne s'est peut-être pas encore habitué à la diversité des enjeux politiques et des valeurs sociales qui s'expriment ou tentent de s'exprimer sur la nouvelle place publique qu'est devenu le système scolaire. On n'a pas encore eu le temps de s'initier aux rouages complexes du dialogue idéologique qui est l'équivalent, dans le domaine des règles du jeu politique, du mécanisme de la bourse dans le système économique. Ce diagnostic se dégage d'une double constatation: l'hésitation de la majorité des interlocuteurs à se situer par rapport aux options possibles quant aux objectifs d'un système scolaire et le ton assez tranché et alarmiste de ceux qui se prononcent sur les orientations à suivre.

---

(1) Idem, p. 81.

L'hésitation à prendre position est assez manifeste. On se contente alors de faire état de la gravité de la situation: "Occupons-nous de nos enseignants avant que la C.E.Q. s'en occupe". Il arrive qu'on puisse proposer certains principes d'action pour corriger la situation comme, par exemple, la nécessité d'éviter que les enseignants se sentent forts de leurs droits. Les uns font état de leur sentiment d'impuissance devant une situation aussi difficile que celle qui ressort du dialogue typique entre un directeur général et des syndiqués: "On dit aux enseignants que dans un contexte normal leurs demandes sont irréalistes. Ils répondent que justement on n'est pas dans un contexte normal". D'autres, au contraire, sous-estiment l'investissement qu'il faut consentir pour renverser la situation actuelle. La concession du ministère sur l'un ou l'autre grief particulièrement cher aux professeurs, par exemple, suffirait à rétablir le beau fixe. Ou encore on se dit convaincu que l'embauche d'un véritable directeur des relations publiques contribuerait grandement à un renouveau dans les relations entre les partenaires.

L'hésitation à prendre parti dans le débat signifie une méconnaissance des enjeux en cause (c'est-à-dire les multiples options possibles quant aux objectifs d'un système scolaire) et/ou une certaine crainte des conflits inhérents à tout processus de dialogue réel. Dans les deux cas, cela reflète une attitude peu familière avec le pluralisme des sociétés modernes. La crainte des situations conflictuelles est un trait de culture particulièrement difficile à déraciner: "Alors que toute notre formation traditionnelle nous pousse à refuser la contradiction, comme un scandale par rapport à la logique et à l'ordre dont se réclame l'esprit, la nécessité de passer du principe à l'action pratique requiert paradoxalement aujourd'hui d'assumer le conflit comme notre lot quotidien. La tâche est difficile parce qu'elle impose de passer de l'information à la communication" (1). Dans cette optique, on comprend l'ampleur des craintes et de l'état de paralysie qui risque d'en découler, lorsqu'on se trouve confronté à l'action d'un groupe qui a cessé d'accorder la priorité à l'action pédagogique pour

---

(1) ARDOINO, Jacques, "Transmission de l'information et difficulté de la communication", Revue Education et Gestion, No 2, juin 1973, p. 4.

s'appuyer sur une action sociale plus large: "Ce manifeste a voulu déclencher en nos rangs et à l'extérieur une prise de conscience du fait que l'école n'est pas neutre, qu'elle est l'image de la société capitaliste qui repose sur l'exploitation d'une classe majoritaire par une classe minoritaire, que l'école reproduit les classes sociales et transmet l'idéologie dominante" (1). Que l'on adopte une attitude d'attente ou plutôt de crainte face à l'évolution des enjeux politiques de l'éducation, tous n'en demeurent pas moins acculés à subir les conséquences de cette évolution. Ainsi, un principal nous prévient de son refus de prendre position sur la thèse de la Centrale des enseignants du Québec (C.E.Q.), "l'école au service de la classe dominante", mais il ne peut s'empêcher de souligner avec amertume la dimension polémique du débat: "Pour la Centrale des enseignants du Québec, le principal est le petit méchant, la commission scolaire le moyen méchant le Ministère le gros méchant".

Par ailleurs, les interlocuteurs davantage impliqués dans les discussions sur le rôle et les objectifs de l'école prennent un ton assez radical et jusqu'à un certain point assez alarmiste: chaos, pagaille, favoritisme, etc., apparaissent spontanément comme des conséquences un peu fatales, si l'on n'est pas suffisamment conscient des dangers ou si le débat n'est pas maintenu dans les limites d'une certaine orthodoxie idéologique. Peut-être avait-on dans l'esprit les événements qu'ont vécu d'autres pays: "During the last two school years (1967-68, 1968-69), perhaps the two most respected and influential educational journals, the Record and Harvard Educational Review, had not one article against decentralization and community control, but more than ten in favor. Certainly decentralization can be beneficial, but there is an appeal with it for "confrontation politics", especially as the trend merges with black power, as illustrated by the recent and tragic events of Ocean-Hill Brownsville and subsequent teacher-community-student disruptions throughout the New-York City schools" (2).

---

(1) CHARBONNEAU, Yvon, Extraits d'une allocution prononcée devant les membres du club Rotary de Québec, Québec-Presse, 24 février 1974.

(2) ORNSTEIN, Allan C., "Decentralization Problems and Prospects", Journal of Secondary Education, May 1970, p. 219.

Si l'on tente de résumer le contenu des prises de position, on peut le ramener à trois tendances. On rencontre d'abord un certain nombre d'appuis aux idées véhiculées par la C.E.Q.: "Le document de la C.E.Q. est très mal bâti, mais sur le fonds ils ont raison: l'école est bâtie sur une reproduction des classes sociales". La C.E.Q. aurait d'autant plus raison de préconiser cette conception que la masse des professeurs, selon ce commissaire, est composée "de techniciens de la matrice capitaliste" qui ne réalisent pas ce qu'ils font lorsqu'ils avouent chercher principalement à sortir quelques enfants de leur état de pauvreté et ainsi à apprendre à un petit nombre d'élus à être différent de leur milieu, c'est-à-dire à toute fin pratique à le mépriser. A l'argument que les thèmes de la C.E.Q. conduisent à la formation de ghettos, on rétorque que les pauvres représentent 50% de la population et que dans ces conditions le ghetto est plutôt "en haut" où se prennent malheureusement les décisions majeures.

Les réfutations à cette façon de poser le problème sont évidemment plus nombreuses: "Il est faux de penser qu'on peut donner à chacun ce qui lui est dû, il y a l'inégalité de la naissance; les enfants brillants reçoivent plus". Dans la "foulée" de cette idéologie libérale qui accepte précisément de favoriser une large diffusion de l'instruction, on ne se prive pas de ridiculiser le désir des syndicats de faire enlever certaines références à des réalités que l'on retrouve dans les manuels scolaires: le mot képi parce qu'il identifie la force policière, la mention des Montagnes Rocheuses parce que les fils d'ouvrier ne peuvent s'y rendre. De même il est aberrant, d'après ce commissaire, de prôner un enseignement restreint de la musique sous prétexte qu'on forme ainsi de futurs consommateurs pour la Place-des-Arts. Ces exemples cités par un commissaire font probablement écho aux études de la C.E.Q. qui ont voulu montrer l'orientation non neutre des contenus scolaires: par exemple, la célèbre comparaison entre les situations vécues par l'ouvrier Tremblay et l'ouvrier soviétique, dans le manuel du Père Bouvier.

Entre ces deux tendances opposées s'insère une réaction qui consiste à adopter une approche plus historique. Tout en reconnaissant la situation de crise actuelle de l'école, on y voit surtout une phase transitoire préalable à une plus grande stabilité assez proche du rôle traditionnel de l'école: "Les écoles sont actuellement des garderies dans lesquelles on donne aussi

des cours". L'école est aussi comparée à un centre de loisir, ce qui serait loin de se conformer à l'association à établir entre l'école et le lieu par excellence de la formation de la jeunesse. Cette évolution non souhaitable dépend du fait que l'école a cessé d'être une faveur, situation qui devrait éventuellement se régulariser d'elle-même lorsque la démocratisation massive de l'école québécoise permettra de prendre à nouveau en considération les critères de la qualité de l'enseignement.

III- L'UNIVERS BUREAUCRATIQUE ET TECHNOCRATIQUE

> On nous dit que des spécialistes ont fait des études prouvant que la méthode Nadeau, par exemple, n'est pas rentable; nous, on voudrait le vérifier nous-mêmes. J'ai envie de leur dire: "Débarquez de votre bateau d'organisation et laissez-nous vivre au bas de la côte, dans l'obscurité; car nous, on n'est pas en haut de la côte ni même au milieu. Qu'on laisse les gens faire leur choix; on ne vit pas au rythme de la bureaucratie dans les écoles. (un principal)

> Il poussait obstinément sa charge. Pourquoi? On peut répondre: happé par la Machine, aliéné, dépossédé de lui-même. On peut répondre des choses comme ça, et des plus savantes, et des plus jargonneuses. C'est une lecture possible de la réalité. On peut répondre aussi qu'il se sentait responsable, répondant. Une mécanique qu'il n'avait pas inventée faisait que des hommes de Gaspé, de Rouyn, de Sherbrooke à Shawinigan, exigeaient de lui des signatures, des réponses, des interventions. Une autre mécanique, qu'il n'avait pas inventée non plus, l'avait placée, infime rouage de transmission entre Québec et Ottawa (1).

---

(1) DESBIENS, Jean-Paul, "Les ménagères de l'histoire...", Le Devoir, 29 août 1969.

Ces deux témoignages, venant de deux points très différents du système et dont la liste pourrait être allongée presque à l'infini (1), introduisent bien l'omniprésence d'un obstacle à la décentralisation, obstacle qu'un grand nombre d'interlocuteurs parviennent à cerner avec beaucoup de justesse. Cela ne signifie pas que nos interlocuteurs se soient livrés à une analyse du phénomène bureaucratique qui recouvre toutes les dimensions et les subtilités dégagées par des auteurs comme Weber et Crozier, par exemple. Leurs propos n'en révèlent pas moins une inquiétude certaine face à l'opacité du système de normes et de règlements qui président au fonctionnement du système. Les aspects davantage mis en relief ont trait à des éléments comme le contrôle rigide, la constitution de fiefs, le phénomène de la tour d'ivoire, la perte du sens des responsabilités et l'arbitraire du système.

Sans expliciter leur point de vue au même degré, tous ceux qui relèvent le problème du type de contrôle réclament le passage d'un contrôle de sanction à un contrôle de régulation, avec la différence que définit Ardoino: "Le contrôle traditionnel se situe dans le prolongement de la logique aristotélicienne. Essentiellement normatif, sanctionnant, répressif, sa caractéristique est d'ouvrir à un champ contentieux et de nous faire passer du domaine de l'action au domaine juridique. A la différence, le contrôle de régulation consiste à intervenir dans les faits opérationnellement, pour réduire à tous moments, par rapport aux objectifs, les écarts que l'on constate. La réinjection à l'entrée des écarts constatés à la sortie va permettre cette régulation" (2). Les exemples où les gens ressentent vivement l'épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur tête sont naturellement fort nombreux. Un principal remonte à

---

(1) Par exemple, les titres mêmes de témoignages livrés par deux étudiants du secondaire dans le Devoir du 29 avril 1971. Dans le premier, "Un système ou un labyrinthe", l'étudiant parle d'une école "qui ne fait qu'encaisser les décisions qui viennent de part et d'autre, prises par des personnes qui connaissent plus ou moins ce qu'est une école". Dans le second article, "Témoignage d'un étudiant... un chiffre dans un classeur", l'étudiant compare les écoles à "d'énormes centres de programmation pour petits ordinateurs humains".

(2) ARDOINO, Jacques, op. cit., p. 7.

l'application du Règlement 1 du Ministère pour rappeler combien l'obligation de présenter des projets, pour approbation, pesait lourde dans la vie de l'école. Un commissaire, se référant à la nécessité de se conformer à la norme relative à l'entretien des écoles même si l'on est dans une situation exceptionnelle, tient à spécifier: "La Loi 27 est raide, car le M.E.Q. peut revenir contre nous; personne n'est intéressé à se faire poursuivre". Un directeur général raconte comment sa commission scolaire se voit menacer de se faire enlever des avantages comme la construction de pistes et pelouses ou encore l'aménagement des cours d'école, même si ces avantages sont la résultante d'une planification supérieure à celle d'une autre commission scolaire.

La rigidité des contrôles n'est pas synonyme d'efficacité, puisqu'elle aboutit souvent à porter une attention exagérée à des aspects mineurs au détriment de points comme la valeur du diplôme décerné à la fin d'un cycle d'études. Sur le plan même des aspects qu'on prétend contrôler de près, il arrive qu'on soit obligé de répéter l'incitation à respecter la norme, sans moyen de vérification. Ce qui équivaut finalement à la négation même du principe du contrôle.

La constitution de fiefs est une deuxième dimension d'une bureaucratisation excessive qui se dresse comme un obstacle de taille au déclenchement d'un mouvement de décentralisation: "Est-ce que les gens de la commission scolaire vont être prêts à appliquer les principes d'une décentralisation réelle? Je crains que cela se passe comme au Ministère où des fonctionnaires ont des pouvoirs, mais évitent de se mouiller". De par sa nature même, l'appareil administratif est autant préoccupé de se reproduire que de combler les besoins réels qui sont sa raison d'être: "Plus il y a de directives, plus c'est facile pour les fonctionnaires de fonctionner". D'où leur intérêt "à enfarger le ministre le plus souvent possible". Un directeur général illustre éloquemment l'habileté des fonctionnaires à déformer les volontés du ministre. Il s'agit du cas du congédiement de professeurs non qualifiés, alors qu'un retard dans le renouvellement des permis d'enseignement (par rapport à la date d'embauche du personnel) avait obligé le ministre à émettre une directive. Le ministre permettait à la commission scolaire d'engager des enseignants non qualifiés, s'il y avait un besoin. Le sous-ministre a repris la même directive en ajoutant: "à certaines conditions". Le directeur général concerné, au Ministère,

ajouta: "à condition que ces enseignants aient seize ans de scolarité ou plus". Enfin, un fonctionnaire subalterne de la même direction a tenu à ajouter la précision suivante: "mais tous les cas seront étudiés par le M.E.Q.". Avec le résultat de cette interprétation "étagée" que personne n'a été engagé. Et le directeur général de la commission scolaire de poursuivre: "Comment peut-on être sûr que certains fonctionnaires ne déformeront pas les mesures éventuelles de décentralisation?" La crédibilité est d'autant plus ébranlée que des fonctionnaires d'une direction générale sembleraient prendre un malin plaisir à énumérer tous les articles de loi qu'il faudrait modifier avant de pouvoir parler de décentralisation. Ou encore à rappeler, par écrit, aux directeurs des services financiers des commissions scolaires qu'ils ne sont que des "agents payeurs".

Il n'est certes pas nécessaire d'insister sur la constitution horizontale de fiefs entre les directions et même entre les divers services d'une même direction. Cette structure générale fondée sur les fiefs amène évidemment des accusations de "castes" de fonctionnaires qui font passer leurs intérêts personnels avant le bien collectif. Ces accusations proviennent surtout des commissaires. En revanche, les commissaires se montrent beaucoup plus compréhensifs envers les politiciens qui sont perçus comme des victimes de la technocratie. Ce réflexe est évidemment normal, si l'on considère que les politiciens et les commissaires se situent au même palier institutionnel comparativement aux technocrates du niveau "managerial system". En plus du phénomène des castes, on peut mentionner la pratique du "lobbying" (et ses abus inévitables) qui semble, d'après quelques interlocuteurs, être cultivée à une certaine échelle. Comme l'orientation du guide d'entrevue se prêtait peu à la cueillette de données de ce genre, les commentaires spontanés émis par quelques personnes (y compris des exemples précis) font au moins ressortir l'intérêt théorique de creuser la relation entre un état de centralisation et le "lobbying".

En corollaire, ou du moins en relation avec le problème de fiefs, se superpose <u>le phénomène de la tour d'ivoire bureaucratique</u>. Les fonctionnaires du ministère méconnaissent les besoins et les problèmes réels, ce qui donne lieu à l'élaboration de normes et de règlements inadéquats. La situation devient particulièrement aigue pour les régions éloignées du centre des décisions: "Lorsqu'on leur dit que le sucre coûte maintenant plus cher, les fonctionnaires répliquent qu'on ne vend pas de

sucre. Ils ignorent qu'on a 600 pensionnaires. On ne vend pas de sucre, mais on en achète. Ils ne savent pas qu'il faut aller chercher le lait à Mont-Joli par avion, en hiver, parce que le lait en poudre n'est pas autorisé dans les écoles en vertu de règles d'un autre ministère". Et un autre directeur général pourtant plus rapproché de Québec de rappeler un dialogue dans lequel des fonctionnaires du M.E.Q. demandaient si les magnétophones parlaient seulement l'anglais, à cause du nombre théoriquement exagéré d'appareils requis par la commission scolaire.

Par contre, on observe beaucoup de compréhension à l'égard du manque d'empathie des centres de décision: "Le M.E.Q., c'est une machine administrative lourde, mais on s'est habitué à cela; je ne connais pas beaucoup son fonctionnement". D'autres se proposent de le regarder agir davantage. Il arrive même qu'on éprouve le sentiment que le M.E.Q. est constitué d'un groupe d'experts connaissant bien leur métier et produisant des documents d'excellente qualité.

La distance du Ministère par rapport aux réalités vécues par di'er. milieux s'applique aussi à la commission scolaire, comme le relatent quelques principaux qui ont eu l'occasion de travailler au centre administratif aussi connu sous le terme évocateur de Kremlin: "Il existe une différence énorme entre la commission scolaire et l'école, même si j'avais anticipé certains changements; je me pensais proche de la pédagogie, mais j'étais plutôt dans une situation semblable à celle des technocrates du M.E.Q. J'ai vu que ce n'était plus possible de maintenir une uniformité; là-bas, ils se débattent pour faire des projets, pour ensuite se heurter à une résistance de la base dans 50% des cas; de plus, ils ne sont pas en mesure de faire l'évaluation, le suivi... Ils pondent beaucoup, mais on n'aime pas toujours la couleur de leurs oeufs; c'est une vieille habitude qui consiste à bâtir des objectifs pour le monde. Ce qui est difficile, c'est que leur travail constitue le ressort même qui les fait agir; pondre, c'est leur raison d'être". Un autre principal complète cette intéressante analyse en soutenant que les gens de la commission ont beaucoup plus de temps pour prendre des décisions; à l'école, les étudiants vivent dans le présent et sont par le fait même étrangers à la notion d'évolution dans l'amélioration du fonctionnement de l'école. Par effet de symbiose, les professeurs se comportent un peu de la même façon et veulent donc que tout se passe rapidement.

L'une des conséquences du manque d'adaptation du système aux milieux (et inversement de son incapacité relative à se laisser informer par la réalité "mouvante") forme un quatrième aspect mis de l'avant: l'arbitraire du système. Une commissaire l'expose à sa façon: "Lorsqu'il s'agit de faire valoir nos besoins, le Ministère ne veut rien savoir. C'est vrai qu'il y a des contraintes, mais elles sont souvent arbitraires; le Ministère est tellement loin des problèmes qu'il est inconscient des problèmes qu'il pose lui-même. La normalisation n'est pas nécessairement garante d'une répartition rationnelle des ressources. Comme on l'explicite dans le texte d'une conférence prononcée par l'un des directeurs généraux rencontrés, il est facile d'énoncer le principe d'une normalisation souple comportant des éléments discriminatifs qui tiennent compte des besoins spéciaux et des contraintes particulières des milieux, mais la réalité est bien différente; chacun pouvant tour à tour multiplier presque à l'infini les excellentes raisons de ne pas être comme les autres (1). La complexité "naturelle" de la question ne manque pas de susciter de nombreuses difficultés pratiques. Au niveau du ministère, "les normes administratives deviennent l'outil par excellence d'uniformisation des situations, une raison bien facile de ne pas considérer les éléments distinctifs caractérisant tel ou tel milieu et de ne pas reconnaître aucun statut particulier" (2). Les administrateurs de commissions scolaires y trouvent aussi leur compte, puisqu'ils y trouvent "une confortable façon de répliquer aux demandes nombreuses qui leur sont formulées par les écoles et de se rendre populaires auprès de leurs commissaires et contribuables" (3). Comme on le rapporte dans le même document, la normalisation des budgets d'immobilisations en équipement représente un exemple frappant de ce qui arrive lorsque chaque unité scolaire est laissée au bon jugement des officiers du ministère et qu'aucune règle précise n'établit les limites admissibles (4). Et les exemples fournis par nos interlocuteurs

---

(1) FORTIN, Elie, Le carcan des normes administratives: mythe ou réalité, p. 8.

(2) Idem, p. 3.

(3) Idem, pp. 4-5.

(4) Idem, p. 9.

ne manquent pas, à la fois par rapport au Ministère et aux commissions scolaires (1). Et l'absence de critères adéquats de répartition des ressources se fait davantage sentir à l'autre extrêmité du processus, c'est-à-dire au niveau de l'évaluation des performances réalisées avec les moyens utilisés.

Une dernière dimension associée par nos interlocuteurs à l'opacité bureaucratique a trait à la perte du sens des responsabilités: "La définition des rôles de chacun est tellement confuse qu'il n'y a en fait jamais personne de responsable. La force de la structure sera difficile à briser parce que tout le monde se protège derrière cette structure. Il va falloir s'habituer à être responsable et ce n'est pas facile quand on a jamais rien décidé". Et un autre principal de s'étendre sur l'irresponsabilité anonyme du système, à l'occasion de l'obligation ressentie de procéder jusqu'au moindre détail selon les directives du ministère, même dans le cas d'un simple aménagement de local: "Lorsqu'on demande qui préconise ces mesures, on répond qu'on l'ignore; finalement, le M.E.Q., c'est personne. On rencontre un haut fonctionnaire par hasard et il nous dit qu'il n'a jamais recommandé une telle chose". Il s'agit souvent de détails, mais comme le note un directeur général "leur addition devient agaçante".

La dilution du sens des responsabilités prend aussi une forme plus globale et plus subtile. Par exemple, dans le cas des régions éloignées qui se plaignent d'une diminution de la qualité de l'enseignement à cause de la difficulté de recruter du personnel enseignant,

---

(1) Dans cette perspective, l'article de Damien Gagnon, "Le scandale des commissions scolaires privilégiées", dans le Soleil du 28 mars 1974, n'est certes pas démuni d'intérêt, nonobstant toute référence au degré de fondement même des faits relatés et à la pertinence des commentaires du journaliste. M. Gagnon cherche à montrer, à partir du cas de six commissions scolaires, comment le gouvernement privilégie des commissions déjà suréquipées au détriment de celles qui sont défavorisées. Selon M. Gagnon, "des hauts fonctionnaires du ministère de l'Education ne se gêneraient d'ailleurs pas pour dire à des représentants de commissions scolaires qu'ils ne sont que de simples employés de l'Etat et que des influences politiques seraient nécessaires, s'ils veulent l'acceptation de leur projet". M. Gagnon rapporte aussi les propos de commissaires qui, en assemblée publique, affirment: "Peu importe si nos écoles sont à moitié vides d'ici 2 à 3 ans, l'argent est là, il nous appartient d'en profiter".

les autorités du ministère abritent leur incapacité de tenir compte des spécificités de milieux comme ceux-là derrière un refus de considérer le problème, sous le prétexte que les diplômes des enseignants de ces régions assurent forcément une qualité d'enseignement égale au reste de la province. Et si, en dernier ressort, les "officiers supérieurs" consentent à offrir des salaires supérieurs, ils s'organisent d'abord pour faire comprendre à leurs interlocuteurs qu'ils ne tiennent pas à être trop au courant des initiatives prises en ce domaine. Comme le souligne un analyste des systèmes de gestion, le "débrouillez-vous, je ne veux pas le savoir" a depuis longtemps débordé le périmètre des casernes et des enceintes militaires". C'est du moins l'interprétation qu'en tirent facilement les administrateurs des "instances décentralisées".

VI- LE RESEAU DE COMMUNICATION

> Quand tout est centralisé, les exécutants sont passifs et non responsables et exerçent ainsi un véto sur les décisions d'en haut; ce qui fait que la conception du pouvoir central, même si elle est bonne, ne passe pas, la compétence ne se rend pas en bas et le résultat est une médiocrité uniforme. (un directeur général)

> Les directives d'Ottawa prenaient toujours un certain temps à se rendre jusqu'à la Baie, la Pointe ou la Butte du Moulin. Aussi, la Butte, la Pointe et la Baie prenaient-elles beaucoup de temps à déchiffrer les directives d'Ottawa (1).

---

(1) MAILLET, Antonine, Mariaagélas, Léméac, 1973, p. 33.

> Le plus grave, c'est simplement la situation de fait: comment peut-on accepter l'existence d'un tel fossé entre des personnes qui partagent une même responsabilité?... On ne peut pas dire qu'entre partenaires, la confiance règne... (1)

C'est sur ces deux dimensions, le blocage du réseau de communication et la relation de méfiance entre les agents d'éducation, que nos interlocuteurs attirent particulièrement notre attention. Le blocage des communications signifie, globalement, une difficulté de se faire entendre par les interlocuteurs visés. Un commissaire s'étonne qu'il faille, en 1974, casser des vitres pour réussir à se faire entendre. A cet égard, un autre commissaire pousse plus loin le diagnostic en prétendant que le monde de l'éducation est bloqué partout, à tous les paliers: "On n'aide pas l'autre à vivre; c'est un monde artificiel; certains, comme les enseignants, crient plus forts que les autres". Il lui apparaît aberrant de voir que des gens adultes craignent, par exemple, de savoir ce que les jeunes pensent vraiment. Il y aurait même des efforts systématiques, mais non concertés, pour empêcher les composantes de l'école de se rencontrer, car il pourrait arriver que ces groupes soient sur la même longueur d'ondes. Et c'est dangereux: "Trop de complaisance engendre des conflits"; cette sentence significative a été relevée par le même commissaire dans un rapport d'un principal sur les comités d'école. Un autre interlocuteur décrit le même phénomène de la crainte de la contestation, lorsqu'il parle de la peur des mouvements cristallisés qu'éprouvent les cadres de la commission: "En fait l'informel est une porte de sortie pour eux, car ils ont peur des mouvements cristallisés".

Comme suggestions de solutions à la rupture du dialogue, certains proposent le recours plus systématique à des techniques susceptibles d'établir de bonnes relations humaines. Pour un principal, le rétablissement de relations humaines harmonieuses ne passe pas d'abord par l'usage de "méthodes comme la gestion par objectifs, car

---

(1) DUBUC, Jean-Guy, "Des parents s'inquiètent", La Presse, 29 octobre 1973. Il s'agit d'un éditorial commentant la remise d'un rapport annuel du comité des parents de la C.E.C.M. aux commissaires.

on oublie que l'éducation n'est pas une manufacture de confitures". Selon l'estimation d'un commissaire, 50% des choses dépendent des relations humaines; et il attribue d'ailleurs le succès obtenu dans les négociations locales avec les enseignants au fait qu'il était connu. C'est dans ce contexte que les réunions sociales semblent être un investissement assez prioritaire dans certaines commissions scolaires.

D'autres interviewés, moins nombreux, relient la création de relations interpersonnelles authentiques à la nécessité de mettre en place des "lieux de parole collective"; il s'agit de travailler à la même table et non seulement de se communiquer des choses. Pour y arriver, il faut réduire "la pollution administrative": "Si on bouscule l'homme, c'est de la pollution administrative. Il faut avoir le temps de prendre le temps, voir le temps". Un commissaire définit un type possible de lieux collectifs comme "un mécanisme qui fasse abstraction des syndicats et de la commission scolaire, de façon à ce que les gens soient des partenaires, un peu comme dans les modules de l'Université du Québec". Jacques Ardoino complète le sens de cette proposition: "Il faut donc pour établir la communication, en arriver à l'institution d'un certain nombre de réunions dans lesquelles la hiérarchie est provisoirement suspendue... De véritables réunions pourront alors permettre, dans un effacement provisoire de la hiérarchie - qui n'est pas un refus de responsabilité — de consulter les partenaires et de faire jaillir les idées. Ensuite, dans un deuxième temps, les décisions seront prises et les responsabilités hiérarchiques assumées" (1).

Les déficiences du réseau de communication apparaissent également sur le plan de la consultation. On reproche au Ministère de procéder selon son plan initial, malgré l'étape de la consultation. Par exemple, pour la construction d'une école polyvalente, 80% des recommandations n'ont pas été acceptées par le ministère. Ou encore on invoque le fait que la D.I.G.E.E.S. a envoyé cinq ou six circulaires sur le dossier scolaire, alors même qu'on prétendait faire de la consultation. Par ailleurs, un commissaire fait observer: "Ou il manque de consultation ou il y a une sur-consultation". On demande au Ministère d'être plus précis dans ses sollicitations d'avis. Les délais trop courts laissés aux mi-

---

(1) ARDOINO, Jacques, op. cit., p. 9.

lieux est une autre source de mécontentement. La consultation du Ministère s'adresserait aussi séparément à des groupes de façon à soulever consciemment les uns contre les autres. Le manque de consultation serait flagrant, puisque même l'information ne parvient au milieu qu'au moment où elle a déjà la forme d'une loi. Le résultat de ces lacunes, c'est la perte de crédibilité de la consultation. Même si les critiques s'adressent surtout au Ministère (puisque les commissaires interviennent plus souvent sur ce sujet), la commission scolaire n'en est pas moins visée. La politique incohérente des commissions en matière de consultation serait l'une des raisons du sentiment d'inutilité des comités d'école souvent avancée par les parents.

Dans l'ensemble, cette facette de la communication ne se révèle pas le point le plus faible des relations entre les partenaires, ou du moins le point auquel les gens sont le plus sensibilisés. Plusieurs soulignent l'amélioration de la situation depuis quelques années. Des directeurs généraux se disent satisfaits d'être consultés par le ministère deux fois par année. On fait remarquer que la consultation est un processus complexe dont la portée n'est pas toujours bien saisie. La consultation serait même trop abondante, puisque,par expérience personnelle,des interlocuteurs se rendent compte "de la difficulté de contrôler le mouvement déclenché". Un directeur général explique même: "La consultation, tout le monde est malade avec cela; ce qui manque, c'est le "marketing" nécessaire pour combattre la contestation".

Au-delà des blocages du réseau de communication, il existe dans le système d'éducation une dose non négligeable <u>de méfiance entre les partenaires</u> qui, à son tour, explique en partie les blocages énumérés. Il est évidemment difficile de quantifier cette méfiance en comparaison aux attitudes et aux comportements de confiance mutuelle. Mais la méfiance atteint un degré suffisant pour y voir un obstacle réel à la manifestation accrue de confiance dont a besoin la décentralisation pour s'actualiser. La méfiance ne s'appuie d'ailleurs pas toujours sur une perception de l'autre fondée sur des faits ou des jugements de valeur défavorables sur le style d'action des partenaires. La méfiance est parfois essentiellement tributaire d'une inaptitude culturelle à communiquer: "La grande difficulté, c'est de se dire nos problèmes". L'intolérance est souvent à la base de la difficulté à entrer en communication: "Un autre problème est celui de l'intolérance des parents, des enseignants et de tout

le monde. On accepte difficilement que les autres ne soient pas comme soi et n'agissent pas de la même façon. On ne croit pas que les solutions varient avec les gens".

La méfiance "pure" n'est pas éliminée pour autant. Elle émerge alors sous la forme de jugements portés plus ou moins globalement, à tort ou à raison, sur les caractéristiques d'un autre groupe (ou d'un sous-groupe) ou sur son action. Ainsi, un principal ressent la méfiance dont l'école est l'objet: "L'obstacle à la décentralisation est dans les mentalités: il existe un mépris pour les pédagogues et les élèves et on a tellement peur de nous laisser faire des erreurs dans nos écoles". D'autres interlocuteurs mettent en évidence le relatif militarisme des gens: "On ne fait pas de démocratie avec de petits caporaux". Et plus concrètement: "Est-ce qu'un ancien dictateur d'école peut devenir l'animateur d'un groupe qui s'autogère?". On se méfie des pouvoirs accordés aux enseignants: "La convention collective va trop loin dans le détail et donne trop de pouvoir aux enseignants. Par contre, eux, refusent au conseil d'école le droit de donner leur avis; on leur dit qu'ils font du zèle". On redoute la disparition des normes, ce qui permettrait aux commissaires de consacrer des montants appréciables à des problèmes secondaires. On déplore l'attitude d'un certain nombre de principaux qui ont comme structure mentale "un système de valeurs encapsulées".

Le cercle de cette méfiance s'étend également aux centres de décision eux-mêmes. L'école ne cherche qu'à échapper à l'emprise de la commission; celle-ci est un endroit où des gens satisfont leur goût de donner des ordres. Et le Ministère est "un superman qui perçoit les autres comme de parfaits imbéciles" et dont il faut se méfier même dans la procédure suivie pour mener la présente étude sur le thème de la décentralisation. "Car avec le M.E.Q., on n'est pas placé dans un climat de confiance". Comme l'analyse un principal, la méfiance est souvent un mélange de dépendance et de crainte: "Le milieu reste très attaché à ce que le Ministère lui demande; par contre, il se demande toujours qui est derrière tel document. Il craint de se faire passer des sapins. C'est du chiâlage institutionnalisé".

CHAPITRE VI

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION

L'analyse des entrevues présentée jusqu'ici a fourni plusieurs éléments de l'ordre de l'impact de la décentralisation. Il serait sans doute plus juste de parler d'une multiplicité d'impacts possibles qui se dégagent des faits, des convictions ou des attentes de nos interlocuteurs.

Nous avons déjà fait état des attentes les plus fréquentes face à la décentralisation (Chapitre I). Déjà à ce niveau, on détecte une grande variété, et des opinions en sens contraire. Cela dépend de façon évidente du degré de confiance, de la dose d'optimisme ou de scepticisme entretenue face à la décentralisation. Mais une seconde raison, moins évidente, de divergence, se précise selon qu'on envisage la question de la décentralisation en rapport plus ou moins étroit et direct avec le problème de la qualité de l'éducation, de la vie de l'école, des malaises qui s'y manifestent.

Traiter de l'impact de la décentralisation sur la qualité de l'éducation, c'est reprendre les données qui précèdent sous un angle plus particulier. Le Chapitre V a suffisamment souligné les obstacles vus par ceux qui penchent au scepticisme, ou du moins à la réserve et à la "prudence". Nous pouvons maintenant établir une relation plus serrée entre les positions contrastantes, les attentes les plus ambitieuses et les plus réservées. Le fait de spécifier l'interprétation des points de vue qui nous ont été exprimés de façon plus restrictive, par rapport à la qualité de l'éducation et à la vie de l'école, nous fournit un peu de recul par rapport à une coloration plus administrative dans certaines prises de position, plus "pédagogique" ou plus centrée sur l'éducation dans d'autres...

Pour préciser en quoi et comment la décentralisation peut avoir un impact sur la qualité de l'éducation, il faut rattacher la question au degré de profondeur attribué à l'impact de la décentralisation. En tolérant certaines simplifications, il peut être utile de distinguer quatre types de conception de la décentralisation et de position devant elle, quatre types qui correspondent à quatre degrés successifs d'approfondissement et de signification à l'égard de la qualité de l'éducation.

Le premier type de conception et de position demeure le moins significatif par rapport à la vie de l'école et à la qualité de l'éducation, car il s'associe à des attitudes de réserve, de réticence, de scepticisme. En effet, certains ne sont pas convaincus encore que la décentralisation soit plus qu'un "ballon", un "écran de fumée" camouflant des problèmes que le Ministère préfère refiler à d'autres plutôt que de les assumer, qu'il s'agisse de l'austérité budgétaire croissante, de la diminution des clientèles, ou des objectifs de l'école secondaire. Cette position consiste d'ailleurs plutôt en attentisme qu'en préjugé négatif insurmontable: on a pris l'habitude de juger sur les actions concrètes plutôt que sur les déclarations d'intentions.

Suivant un second type de perceptions face à la décentralisation, d'autres en attendent surtout une certaine amélioration de leur sort et du même coup du fonctionnement des services publics d'éducation où ils travaillent, par la suppression de contraintes inutiles, devenues inutiles du fait de la progression réalisée depuis l'Opération 55, la Loi 27, la Loi 71. Mais pour eux, l'amélioration des conditions internes de fonctionnement ne signifie pas une remise en cause des rôles et statuts principaux, du commissaire, des cadres, ni de l'orientation de l'école. Elle ne modifie pas substantiellement, par contre, la nature des défis de fond rencontrés par l'école, en particulier le doute sur la qualité de l'éducation et l'adaptation de l'école aux besoins des individus et à une société en mutation. Ceux qui donnent à la décentralisation ce degré moyen d'importance en situent la plupart du temps l'impact principal dans une amélioration du fonctionnement possible sans changer tellement les structures, et sans rapport direct avec la qualité de l'éducation.

Le troisième type de conception de l'impact de la décentralisation se dessine lorsque le jugement porté sur la décentralisation fait une place substantielle aux problèmes cruciaux de l'éducation vécus et ressentis actuellement. La ou les formes de décentralisation susceptibles de remédier

aux problèmes d'éducation se présentent avec tout un contexte de facteurs limitatifs ou favorables (voir Chapitre V sur les obstacles). La décentralisation possède de moins en moins son propre objectif, elle n'est plus qu'un moyen ou plutôt un ensemble de moyens justifiés par procuration, par le rapport qu'ils entretiennent avec des objectifs fondamentaux ou plus conjoncturels d'éducation. En termes d'action, la signification de la décentralisation, son impact sur la qualité de l'éducation, passent par des effets souvent indirects.

L'interprétation des liaisons (degré d'interaction de facteurs donnés, nature négative de handicap à corriger, nature positive d'induction) est forcément plus variable, car les gens communiquent à la fois un jugement d'importance, un jugement de possibilité (chances de se réaliser à partir de la situation actuelle), jugement de difficulté aussi, lorsqu'ils soulignent des effets indirects de la décentralisation sur la qualité de l'éducation. En pratique, la majorité de nos interlocuteurs n'établit pas spontanément cette liaison, ne la privilégie pas dans ses réponses. Beaucoup d'interlocuteurs nous ont souligné des problèmes actuels d'éducation dans leurs écoles en les reliant à leur façon à la décentralisation. D'autres ont abordé les mêmes problèmes sans les y rattacher. Ce chapitre-ci porte sur ces données d'abord et avant tout. Il devrait en ressortir la ou les conceptions de la décentralisation, consistantes avec les énoncés recueillis, qui rejoignent les problèmes de la qualité de l'éducation, de la vie de l'école et de son amélioration.

Un quatrième type d'approfondissement du problème peut être conçu, sur lequel quelques indications ont pu être recueillies, émanant particulièrement de discussions collectives auxquelles nous avons pu participer: il s'agirait sans doute d'une thématique plus synthétique, qui tente d'interpréter la conjoncture sociale, culturelle, l'histoire de l'éducation québécoise, et se place d'emblée sur le terrain des grands objectifs pouvant impliquer une mutation dans l'éducation. Le caractère relativement sommaire du présent rapport interdit de donner une place centrale à ce genre de propos, plus éloigné des perceptions spontanées de nos interlocuteurs.

Comme on peut prendre un problème sous plusieurs angles d'observation, il convient de dire que le point de vue des principaux se trouve encore une fois particulièrement mis en relief ici, car il nous fournit l'éclairage le plus varié sur la vie de l'école et la qualité de l'éducation.

Nous traiterons successivement des impacts de décentralisation abordées comme autonomie accrue, puis responsabilité accrue, et enfin comme corollaire d'une certaine participation. L'aspect de l'autonomie, forcément relative, signifie ici plutôt la suppression de contrainte et d'obstacles, tandis que la responsabilité s'associe davantage aux éléments positifs susceptibles de s'introduire dans la situation.

I- LES BENEFICES D'UNE AUTONOMIE ACCRUE POUR L'AMELIORATION DE L'ECOLE

Nous avons déjà évoqué le bénéfice possible de la décentralisation en termes d'efficacité strictement administrative. Le fait qu'un assez grand nombre d'écoles procèdent directement aux achats de matériel didactique paraît en général positif même du strict point de vue de la rentabilité. Car cela engendre un choix plus judicieux, une conscience des limites, des ressources, un meilleur soin du matériel, moins de pertes de temps et moins de salaires au bureau de l'acheteur en chef. Cependant, l'effet indirect sur la qualité de l'enseignement semble parfois remarquable, car les discussions sur le meilleur usage d'un budget d'opérations comprenant les fonds pour activités éducatives diverses, matériel didactique, bibliothèque, etc. engendrent souvent dans l'école une prise de conscience systématisée d'un raisonnement et d'un style de décision basés sur l'état des besoins. Nous aurons l'occasion d'y revenir en touchant les facteurs de motivation et d'implication. D'après un principal, son école a plus évolué au plan pédagogique ces trois dernières années, du fait d'une simple latitude dans les achats, que pendant les cinq années précédentes!

L'impact le plus direct d'une autonomie accrue de l'école à la fois par rapport au Ministère et par rapport à la commission scolaire est perçu d'abord en termes de situation de l'école dans son milieu, et d'amélioration de cette situation, et ce sous trois aspects:

1o l'adaptation de l'école à l'élève et à son milieu
2o la diversification des écoles entre elles
3o certains traits correspondant au modèle d'une école communautaire

L'autonomie et l'urgence de l'adaptation

Beaucoup de principaux et un bon nombre de commissaires énoncent l'importance primordiale de restaurer l'intérêt et l'attention d'un milieu pour son école. "Il faut écouter le milieu pour que l'école devienne son école". Selon plusieurs, l'école pourrait et devrait devenir un centre d'intérêt socialement prédominant par rapport à la commission scolaire. Du côté de l'élève, cela peut se traduire par un sentiment d'identification et d'appartenance à son école. Cette attitude est difficilement compatible avec l'image négative, de contrainte, de niveau minime d'exigence, qui se répand dans le public.

Car le fait que l'école n'occupe plus aujourd'hui une place aussi privilégiée, monopolistique et quasi-sacralisée, parmi les canaux d'éducation n'implique pas sa faillite. En même temps qu'une évaluation sévère de la qualité actuelle de l'éducation (par exemple: "je suis conscient que l'enfant de Secondaire I qui quitte mon école à la fin de l'année est instable, peu instruit, et bourré de problèmes affectifs"), on nous communique des témoignages sur la valeur de ce qui naît et se développe, surtout lorsque la première période de "choc culturel" a été surmontée dans le contexte de la polyvalente. Ce n'est qu'en s'adaptant à ses élèves plutôt qu'en les contraignant de s'adapter à elle que "l'école prendra sa place dans le milieu, deviendra une entité réelle". Face au Règlement No 7, on associe parfois une adhésion totale aux objectifs à la volonté d'essayer et de trouver soi-même les formules les plus appropriées à l'atteinte de ces objectifs.

Possibilité de diversification entre les écoles

L'adaptation peut et devrait aboutir à une diversification des écoles selon plusieurs, même si l'uniformité est rassurante et la tolérance n'est pas acquise des parents aux enseignants et vice versa. ("Les gens aiment tellement l'uniformité que je vois venir le jour prochain où ils exigeront que les programmes institutionnels soient uniformes dans toute la province", nous dit avec humour un directeur général). La diversification peut venir d'un choix cohérent et partagé d'objectifs qui va en s'approfondissant dans une école. Elle peut venir aussi du choix lucide de laisser coexister des types d'écoles franchement contrastés, vers lesquelles les affinités des jeunes et leur choix les orienteraient diversement. En effet, si le problème d'exclure ceux qui nui-

sent à une école se pose, la fréquentation scolaire forcée, par la loi, par les parents, fait également problème. Ce changement de point de vue n'est pas sans rapport avec le suivant: alors qu'autrefois il allait de soi que l'élève devait s'adapter à l'école, aujourd'hui il semble aussi important sinon plus que l'école s'adapte à l'élève.

> "On a franchi l'étape de la scolarisation. Il y a des gens qui ne sont pas à leur place dans les écoles: cela crée la médiocrité. Le principal ne peut mettre à la porte que le délinquant. Il faut cesser de forcer les enfants à aller à l'école".

Traits correspondants à un modèle d'école "communautaire"

Il ressort de nos entrevues un certain nombre de convictions sur la transformation désirable des relations de l'école au milieu qui vont plus loin que ce qui précède, qui postulent une sorte de mutation dans l'école elle-même. Ceci ne représente pas la position dominante évidemment: nous avons vu le scepticisme très répandu face à l'action possible des parents, des comités d'école. D'autres sont persuadés que le "grand public" ne s'intéressera jamais substantiellement au sort de l'éducation, que seules les manchettes alarmistes, les situations de crise, les reportages à sensation peuvent le rejoindre. Malgré cela, un bon nombre de personnes, de principaux en particulier sentent que les relations de l'école avec son milieu forcent à poser non seulement le problème des relations elles-mêmes, du rapprochement entre l'école actuelle et les gens, mais aussi le problème du genre d'école qui est susceptible de se rapprocher elle-même du milieu, le problème d'une école ouverte au milieu par sa nature même.

Ceci pose un certain nombre de dilemmes. Une première alternative se présente à savoir s'il faut confier l'école aux parents ou aux pédagogues. Certains redoutent que les principes d'autrefois, suivant lesquels l'école ne jouait qu'un rôle supplétif à l'action éducative relevant de droit de la famille, ne viennent rendre très ambigus la réinsertion des parents dans la vie de l'école par la Loi 27. C'est ce qui ressort très clairement des propos d'un directeur général qui méritent d'être cités de nouveau:

> "L'école secondaire est-elle vraiment le prolongement de la famille? Et de quelle sorte de famille? Je n'en suis pas sûr, et c'est pourquoi je me demande ce qu'ils ont à dire là-dessus les parents. Selon moi, l'école devrait être dans les mains des pédagogues".

Mais le modèle de "l'école aux pédagogues" que M. R.A. Carlton (1) qualifie de concept "collégial" de l'école, est souvent remis en question par une conviction comme celle-ci:

> "L'école doit s'insérer dans son milieu et devenir un centre communautaire; il faudra en conséquence plus d'autonomie à l'école; les législations du Ministère devront être des programmes et des règlements-cadres. Les écoles devront rendre compte à leur communauté..." (Extrait d'une discussion entre principaux).

Tous ne voient pas de la même façon le degré de changement requis pour arriver à un tel statut de l'école, mais beaucoup orientent leur action dans un tel sens. Certains perçoivent très clairement les dilemmes que cela peut présenter:

- Les parents se donneront-ils une position essentiellement critique, ou plus active, en devenant pour ainsi dire les "patrons" à qui on rend des comptes?

- Peut-on passer par-dessus une première étape rendant plus substantiellement responsable les éducateurs professionnels eux-mêmes? Un directeur général nous dit:

> "Les commissaires ont toujours considéré les principaux et les enseignants comme des irresponsables et c'est vrai, parce qu'on ne leur a jamais donné de vraies responsabilités. Quand ils les ont, ils les prennent et ils sont plus en mesure de faire des choix que les commissaires parce qu'ils sont plus proches de la réalité".

---

(1) Dans un article intitulé "Popular Images of the School", que résume Pauline BEAULNE, dans La Revue Scolaire, juin 1974.

- La crainte quant à l'existence même des commissaires vient jusqu'à un certain point de l'intuition d'un changement dans l'assise du pouvoir en faveur des impliqués au niveau de chaque école. "Plus la décentralisation sera grande, moins les commissaires seront motivés parce qu'ils voient où sont les pouvoirs - dans les conseils d'école" (un directeur général). Certains voient un plan machiavélique du Ministère dans la création des comités d'école et de parents par la Loi 27, pour remplacer plus tard les commissaires par des représentants des usagers selon la formule des CEGEP ou des hôpitaux. "On pourrait désigner des parents de comités d'école comme commissaires, comme dans la Loi 67 présentée par l'ex-ministre M. Cardinal..." (un autre directeur général).

- Enfin, un certain nombre de dilemmes se posent, gravitant autour de la responsabilité et de la participation: s'agirait-il de pouvoir personnel du principal à étoffer, de l'autonomie d'une équipe, ou de l'autonomie d'un milieu environnant immédiat de l'école? Comment remédier à la peur des responsabilités? Car "si c'est décentralisé, il faut justifier ses positions et assumer ses responsabilités vis-à-vis les parents, ce qui est difficile; il y a une forte tendance à uniformiser pour ne pas faire face seul aux gens et c'est dangereux" (un directeur général).

Tout ceci nous amène à aborder l'impact de la décentralisation sur la qualité de l'éducation non plus en termes de nouveau style, nouvelles orientations de l'école comme centre d'intérêt et comme institution, mais en examinant la signification de la décentralisation pour les éducateurs eux-mêmes, en termes de responsabilités accrues.

II- EXIGENCES ET CONSEQUENCES D'UN ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES DES EDUCATEURS: EFFETS SUR LA QUALITE DE L'EDUCATION

Tout le monde est favorable en principe à l'accroissement des responsabilités, mais cela peut impliquer qu'elles se déplacent, que d'autres en perdent. Première embuche: un problème de lutte pour le pouvoir.

Tout le monde est en faveur du développement de la capacité et de la volonté d'être responsable, mais les moyens ne sont pas clairs, la confiance au potentiel requis n'est pas universelle (voir Chapitre V sur les obstacles).

Le Ministère sert souvent d'alibi pour les commissaires, et la clause conditionnant une résolution de leur conseil à l'approbation du Ministère rassure, excuse tout devant les insatisfaits... On attribue même souvent au Ministère des contraintes qu'il n'impose pas pour clore une discussion, éviter une décision difficile. Du côté des enseignants, deux attitudes risquent surtout de nuire. Suivant la première, ce qui vient du Ministère demande à être appliqué, possède un halo d'autorité, une efficacité quasi magique qui dispense presque de comprendre et relativiser (c'est-à-dire appliquer en demeurant attentif aux élèves). Inutile de souligner à quelles difficultés on s'expose alors en proposant des programmes-cadres dans ce contexte! Suivant la seconde attitude, chez les enseignants, tout ce qui vient du Ministère est à priori discrédité, depuis un certain nombre d'expériences traumatisantes dans un contexte conflictuel: décret, déclassification, consultations mal perçues ou mal écoutées...

En privilégiant encore une fois l'apport des principaux au thème de ce chapitre, il faut souligner ceci: s'ils apportent le plus grand nombre d'éléments concrets à situer par rapport à la qualité de l'éducation, ils n'ont par ailleurs aucune solution préfabriquée et commune à défendre. L'inquiétude, la recherche, l'approche par essais et erreurs caractérisent plus leurs réponses que l'auto-satisfaction.

Responsabilité d'un individu ou d'une équipe? Responsabilité avec... ou face à...?

Comme il ressort du Chapitre II, touchant les changements de rôle désirés au niveau de la commission scolaire, il faut au principal une autorité proportionnée aux responsabilités qu'il a, et sa participation à une table de gestion avec son directeur général semble souvent la clé du changement souhaitable en termes de pouvoir. Cependant le "rapatriement de pouvoir" vers l'école n'est pas conçu comme l'autonomie à gagner pour une personne, soit le principal. Il est instrumental dans le développement de la responsabilité d'une équipe, de "l'autonomie d'un milieu" malgré le caractère brumeux d'une telle formule. Plusieurs sont très sensibles à l'écueil de la décentralisation qui consisterait à déplacer un pouvoir pour engendrer une nouvelle autorité de pouvoir personnel, un nouveau lieu de l'arbitraire.

"Quelqu'un émet l'idée que l'école doit obtenir son autorité du milieu; à ceci, quelqu'un répond qu'il s'agit là d'une affirmation dangereuse. Que signifie le milieu ici: cela veut-il dire que dans l'école les parents et les étudiants vont faire la loi? A ceci on répond qu'il faut voir les choses en termes d'autonomie; à ce moment-là, il s'agira de l'autonomie non d'une personne mais d'un milieu. Quelqu'un réplique qu'il a vraiment peur que tout vienne du bas...". (Extrait d'une discussion entre principaux).

D'autres qui voient ce problème de prise en charge par la base relient sa solution précisément au partage des responsabilités: pouvoir accru dans une équipe qui communique avec chacune des catégories impliquées. Ainsi, un principal a formé une "table ronde" dans son école pour fixer des orientations à donner à son école en 1973-74. Il veut arriver à une école définie par le milieu. Mais, d'après lui, "la commission peut s'opposer à ces projets du milieu. Il faut d'abord "une table d'école" (parents, professeurs, étudiants, principal). Ensuite, on pourra faire une table de gestion (dans l'école). Le principal, à l'heure actuelle, doit-il être fidèle à sa population ou à sa commission scolaire? Pour le directeur général, c'est la même chose. S'il est trop fidèle à la population, il va se faire taper sur la tête. La commission peut dire non à ce que tout un comité a décidé dans une école". Cette analyse rejoint d'abord un consensus important sur l'équipe à constituer dans l'école. Mais l'équipe avec laquelle le principal prend des décisions doit référer à un ensemble de concernés: élèves, professeurs, parents, et respecter l'avis de cette base. S'ils demeurent comme groupes chacun sur son terrain, sans autre responsabilité que de dire ce qu'ils en pensent, les positions hétérogènes se neutralisent. Les modes de relations conflictuels s'associent au pouvoir de dire son avis (organismes consultatifs de parents et d'enseignants) sans se sentir responsables du résultat.

En résumé: la décentralisation signifie des responsabilités accrues exercées dans l'école, non comme un pouvoir personnel, mais comme le mandat d'une équipe, elle-même capable de se relier aux enseignants, aux élèves et aux parents, de "décloisonner" leur discussion et leur action. Comme dit un commissaire "il ne faut pas trop miser sur le principal, c'est trop lourd pour un seul homme. Il faudra

de plus en plus penser en termes d'équipe; il faudra entourer le principal. C'est devenu très dur de trouver des candidats au poste de principal dans les polyvalentes"...

L'implication quotidienne de l'éducateur

Dans l'esprit de la plupart des gens, la décentralisation a peu d'effet direct et immédiat sur l'implication des parents face à l'école. Celle-ci, plus réduite et plus difficile au secondaire qu'à l'élémentaire, se développe ou stagne selon sa dynamique propre. On n'a pas eu le temps d'explorer toutes les possibilités ouvertes par la Loi 27 dans ce domaine. Un jugement sévère sur la valeur actuelle de la participation des parents ne se présente pas souvent comme définitif. Les plus touchés, en ce qui concerne la qualité de l'éducation et la vie de l'école, sont évidemment les enseignants et les principaux. Les commissaires le sont aussi mais de façon quasi contradictoire: l'école est plus près de "la base" qu'eux, si elle s'avise de communiquer vraiment avec son milieu; la revalorisation de leur rôle se joue beaucoup plus face au Ministère. Nous traiterons ici de l'impact sur les enseignants d'abord et avant tout.

Une position très partagée relie un renouveau de l'implication des enseignants à tout élément de décentralisation susceptible de toucher la vie de l'école:

> "Il y a tellement d'obstacles dans la structure actuelle que ça finit par tuer l'initiative. Tout prend tellement de temps que ça finit par tuer l'énergie; la décentralisation va favoriser l'initiative" (un principal).

Plusieurs se sont employés avec insistance à réfuter les allégations fréquentes sur la passivité des enseignants soi-disant produite par des consignes syndicales.

Si on déplore un manque de motivation des enseignants, on se l'explique en partie par des événements et des structures qui les ont dévalorisés, placés en position de faiblesse, qui leur ont présenté des défis sans moyens adéquats. Les jugements les plus courants associent la situation de l'enseignant à celle de l'école qui la détermine. Comme chacun sait, le manque d'encadrement dans l'école secondaire est un problème majeur, mais la part du manque pur et simple de personnel, ou de manque relatif d'aptitudes ou de goût des enseignants pour ce genre de tâches sont difficiles à préciser. De même, lorsque certains principaux dé-

plorent le système de classification des élèves en groupes enrichis, réguliers ou allégés, il n'est pas étonnant que les enseignants qui partagent leur avis soient relativement déçus de travailler dans ce cadre. Beaucoup se sont employés à rectifier des préjugés trop négatifs qu'ils croient répandus dans le public vis-à-vis l'école secondaire polyvalente. Ainsi plusieurs prétendent que la qualité des cours se compare facilement chez eux à celle des écoles privées, malgré une discipline beaucoup moins stricte.

Beaucoup déplorent le niveau très bas d'exigence en termes de travail intellectuel dans leur école, le laisser-aller et le laisser-faire apparent. Le "temps déstructuré" des horaires modulaires flexibles n'a pas toujours donné les résultats visés en principe. Certains y voient la tendance à prendre les adolescents pour des universitaires. Dans un cas au moins, il a fallu abandonner cette formule à cause de l'absentéisme généralisé des enseignants. Des formules d'individualisation de l'enseignement aboutissent parfois à de l'auto-didactisme à rabais et à des solutions de facilité pour l'enseignant. Ce "système" au sens légèrement péjoratif du mot n'est-il pas énormément plus nocif aux "moyens" et aux faibles qu'aux "forts"?

Pour la plupart des principaux, un grand nombre de directeurs généraux et de commissaires également, on ne peut interpréter ce constat de qualité inadéquate de l'éducation par la faible valeur du corps enseignant. On ne peut, non plus, lier dans tous les cas ces problèmes à la décentralisation sans en faire un mythe et une panacée. Il y a des problèmes beaucoup plus terre-à-terre, de moyens financiers, de personnel, de politiques précises. Cependant, ces problèmes sont aussi à relier à la décentralisation, et principalement par le biais de l'implication des enseignants. Mais comment?

> "Les gens sont écoeurés de discuter, écoeurés des études. Les professeurs, on leur en a trop demandé. On ne veut plus discuter de philosophie de l'école et de théorie de l'éducation. Il faudra prendre une autre approche".

> Un autre principal nous dit: "La décentralisation, pour moi, c'est bien secondaire. Ce serait formidable si elle permettait de donner un facteur supplémentaire de motivation pour l'enseignant, car c'est cela le problème principal. Le Ministère doit garder au premier plan un souci de sensibilisation de toutes les catégories impliquées dans l'éducation à l'esprit qui doit imprégner le système".

Nous ne pouvons pas tirer des considérations entendues sur ce sujet les lignes de force d'une ou plusieurs stratégies possibles. Le consensus ne dépasse pas beaucoup la conviction d'un impact positif certain d'une décentralisation axée aussi sur la qualité de l'éducation. Un directeur général y allait pour sa part d'une observation très judicieuse: "si on ne donne pas une responsabilité aux enseignants, ils seront "farfelus"; quand il y aura une délégation de pouvoir à leur niveau, ils seront sérieux". Il en ressort la conviction que le contexte engendre ou amenuise le degré d'implication des enseignants. Ce n'est pas la capacité qui fait défaut, mais bien plus les circonstances.

Pour beaucoup, la préoccupation de la qualité de l'éducation demeure plus essentielle que celle de la décentralisation, car cette dernière signifie davantage un ordre de moyens. Si toutefois on peut tenter de l'orienter en fonctions de certains objectifs, un autre principal voit comme changement prioritaire à viser "l'implication accrue des enseignants, des professionnels et des cadres face aux résultats de leur travail, aux façons de remédier aux difficultés rencontrées par les élèves. Ceci est lié directement à la prise de conscience que leurs décisions comptent tout autant que les règlements du Ministère".

Nous ne sommes pas loin, ici, du dilemme suivant lequel on doit ou bien agir sur les structures pour transformer les attitudes, ou bien agir sur les mentalités en supposant que les structures se réajusteront d'elles-mêmes. Les structures n'ont-elles pas reçu toute l'attention ou presque, depuis la réforme? La réflexion désabusée d'un directeur général nous met en garde: "les programmes-cadres, c'est excellent en théorie, c'est un échec en pratique. C'est un exemple de décentralisation mal préparée. On a essayé de comprendre le cadre et on a oublié le centre. Les réformes arrivent mais suit-on? Ne demande-t-on pas à l'université de donner le cours élémentaire à ceux qui ont fait une maternelle prolongée, se sont amusés au secondaire, ont

chômé au CEGEP?". Il faut se rappeler le reproche de ceux pour qui le Ministère "marche" avec les plus avancées des commissions scolaires, et ne tient pas compte de l'évolution des autres. Il faut souligner ici, également, la crainte exprimée par des commissaires et des directeurs généraux que le Ministère, par son action, n'engendre dans l'école des attentes discutables face à la commission scolaire... En un mot, nos interlocuteurs cherchent la conception du changement compatible avec un processus de décentralisation qui respecte, dans l'action même du Ministère, les principes de la décentralisation. Une dernière réflexion dans ce sens mérite sûrement d'être citée:

> "Il ne faudrait pas institutionnaliser la décentralisation; des règlements sur la décentralisation pourraient être néfastes. Au lieu d'institutionnaliser la décentralisation, il faudra donner des moyens de décentraliser. Il ne faut jamais viser la décentralisation ou la centralisation; ce qui est important, c'est la vie des milieux" (groupe de principaux).

III- DECENTRALISATION ET PARTICIPATION DANS LA VIE DE L'ECOLE

L'implication des parents et de la communauté

Pour beaucoup, la participation concrète dont les organismes existants sont l'amorce plus formelle signifient nécessairement une évolution décentralisatrice. Un principal voit cependant un effet d'induction plus progressif: "il faut améliorer la mentalité des gens de l'école; cela engendrera naturellement la participation". Ceci démontre la complexité de la question de la participation: se trouve-t-elle prérequise, se trouve-t-elle au point d'arrivée de la décentralisation? La participation ne se force pas. Si elle n'est que l'enjeu d'un conflit, ne se contredit-elle pas en apparaissant? La participation doit-elle porter sur l'orientation et les objectifs à se fixer au niveau d'une commission scolaire? S'agit-il de participer à la vie de l'école, par la présence, l'action? S'agit-il de participer formellement aux décisions qui seront ensuite appliquées par d'autres?

Si l'on s'accorde très facilement sur la motivation accrue qu'engendre une décentralisation et si l'on s'entend assez bien, tout compte fait, sur les répercussions économiques, psychologiques et pédagogiques bénéfiques de la

décentralisation, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit d'entrevoir son impact possible sur les relations entre les divers partenaires de l'éducation, en particulier entre les parents et le milieu plus large, d'une part, et les éducateurs professionnels, d'autre part (1). Les plus réceptifs au problème des relations entre l'école et les parents reconnaissent d'abord que "c'est l'échec du système scolaire que de n'avoir pas été capable d'écouter les parents, de les aider à dire comment ils voient l'éducation, leurs besoins". A partir de ce constat, on peut enregistrer une triple réaction.

La première tend à réduire le problème à une question d'éducation de la masse, des "non-instruits", selon l'expression célèbre d'un politicien; l'un des directeurs généraux concernés par cette façon de poser le problème n'hésite d'ailleurs pas à associer la population à la droite réactionnaire. Cette première solution est tout à fait cohérente avec le modèle d'école qu'elle véhicule, comme nous le verrons plus loin.

Une deuxième réaction consiste à promouvoir l'entrée des parents à l'école, mais en axant cette "intrusion" sur des tâches de bénévolat. D'où la prédiction d'une mutation des comités d'école à mesure que s'installera définitivement l'esprit de la décentralisation.

Une troisième réaction est une concession au droit des parents de se prononcer sur l'ensemble de la vie de l'école et par conséquent le droit de participer au processus de décision, à l'intérieur des structures aménagées à cette fin. Cette concession est rapidement atténuée de deux façons: ou on cherche à réduire au strict minimum le champ des objets de décision réservés aux parents (par exemple, les problèmes de discipline et les activités sociales), ou bien on accepte d'étendre le champ des objets de décision possibles, mais en prenant bien soin de délimiter la participation à la première étape d'un processus de décision, celle de la définition des besoins. Cette dernière option ne garantit pas aux usagers que leurs besoins ne soient pas altérés par la représentation de ces besoins que s'en font

---

(1) On lira avec profit, sur ce sujet, l'étude de Marthe HENRIPIN et Vincent ROSS intitulée: "Les parents dans l'école: Ils font quoi? Dans quelles limites? Pourquoi et vers quoi? A paraître dans Education-Québec en novembre ou décembre prochain.

les détenteurs du pouvoir scolaire naturellement portés à projeter leur conception du monde sur l'ensemble des autres groupes concernés (1).

Cette attitude réfractaire à voir dans une participation plus intense des parents un corollaire de la décentralisation s'exprime avec encore plus de netteté devant l'évocation de la possibilité d'un contrôle communautaire sur l'école: "Il n'y aura jamais de conseil communautaire; si je veux être communiste, je le serai vraiment; et je n'en suis pas encore là; je ne veux pas devenir un africain; la période tribale, c'est fini". Cette vive opposition correspond au premier mythe que dénonce Crozier à propos de la participation (1): "Le premier de ces mythes est assurément celui de l'âge d'or pré-industriel. Dans le rêve romantique de participation qui prévaut chez nos contemporains, on découvre en effet la nostalgie d'une communauté primitive plus fraternelle dans laquelle l'être humain aurait joui, croit-on, d'un plus grand équilibre et d'une plus grande humanité" (2). Le refus de ce mythe repose sur le fait "qu'il faut des connaissances pour être efficace". Il ne croit pas à l'efficacité de la solidarité collective inhérente à la participation: "La formule de la participation ne m'émeut pas; elle n'a pas réussi à faire sortir St-Henri de sa torpeur... Je crois que les plus doués doivent se mettre au service des autres et qu'il faut utiliser la participation pour connaître les besoins".

Comme l'expose explicitement un autre directeur général, cette attitude à l'égard de la participation de la communauté à l'école est due à la conception que l'on se fait de l'école:

---

(1) Il faut souligner ici l'utilisation abusive que fait Crozier d'une certaine nostalgie communautaire rencontrée dans des sous-cultures. La description des autres mythes (la participation affective et la participation cadeau) s'appuie sur un fondement beaucoup plus solide et surtout se situent davantage à un même niveau de réalités.

(2) Crozier, op. cit., p. 78.

> "Il faut sûrement définir des pouvoirs aux parents; mais tout dépend de ce qu'on veut faire de l'école. Si on admet qu'il y a une nécessité d'avoir des spécialistes comme on le reconnaît pour la médecine...; les parents peuvent participer à la définition des besoins".

La professionnalisation de l'école est une conviction très forte chez nos trois catégories d'interlocuteurs. C'est même l'un des points où l'entente entre les trois groupes est la plus parfaite. Un autre directeur général situe bien le problème: "Le milieu exigerait, dans l'hypothèse d'une école dirigée par la communauté, ce que les professeurs ne veulent pas faire". Cette façon de voir l'école est décrite par Carlton comme une conception "collégiale" de l'école:

> "En dépit de la survie de l'image économique ou politique de l'école, les éducateurs eux-mêmes s'en sont formé une idée fort différente. Pour eux, l'éducation est une activité exigeant un éventail de connaissances ésotériques et l'école, le terrain d'expertise par excellence pour des groupes de spécialistes de différentes disciplines, le lieu choisi d'activités plus ou moins autonomes... Ceux qui favorisent ce type d'école, soit les enseignants, et certains administrateurs scolaires, ont, selon l'auteur, de plus en plus tendance à se percevoir comme la base du système d'éducation... Ces personnes voient la commission scolaire comme une agence de perception ou de recouvrement au lieu d'un organisme de gouvernement local et d'un instrument de formulation des politiques. Elles croient de la même façon que les parents sont un autre groupe à éduquer plutôt que la cellule de base du milieu à utiliser à bon escient pour orienter l'école" (1).

A partir des entrevues réalisées auprès des principaux et des directeurs généraux, il nous semble que ce modèle collégial de l'école, allié au modèle économique (c'est-à-dire à l'école perçue comme une agence de formation de la main-d'oeuvre), situe assez bien la position de ces

---

(1) Pauline BEAULNE, Résumé d'un article de R.A. Carlton, "Popular Images of the School", Revue scolaire, juin 1974, vol. XXIV, No 10, p. 28.

deux groupes qui se trouvent ainsi à prendre une distance à la fois vis-à-vis le modèle familial (c'est-à-dire l'école comme maintien de la morale traditionnelle et de la force des liens familiaux dans une collectivité homogène (1), et vis-à-vis le modèle communautaire (c'est-à-dire l'école comme milieu, cadre souple et flexible permettant aux individus, aux groupes et aux organismes de coexister dans un compromis social). Par rapport au modèle familial, la rapidité des changements introduits dans le système scolaire a facilité grandement la tâche des éducateurs professionnels, même s'ils continuent à en subir la pression. Comme l'évoque Lysiane Gagnon, "incapable de parler d'égal à égal avec les fonctionnaires, qui ont réponse à tout, noyé dans le jargon de la technocratie, le commun des mortels perd peu à peu l'usage de la parole" (2). Par ailleurs, même si certains interlocuteurs admettent qu'il faut apprendre à vivre avec les tensions ou les conflits déclenchés, par exemple, par la C.E.Q., on a l'impression qu'on demeure encore très loin d'avoir "intégré" une conception communautaire de l'école. On a même l'impression qu'on n'est même pas sur la voie qui mène à une telle conception.

Cette situation, si elle était fondée, apparaîtrait dès lors comme l'une des pierres d'achoppement majeures de tout mouvement de décentralisation à venir. Dans le contexte prévisible, toute délégation d'autorité ou de pouvoir risque de consolider la conception collégiale de l'école. N'est-ce pas un peu ce qu'il faut comprendre dans la revendication visant à définir la première étape de la décentralisation comme l'obtention par les principaux de la gestion de l'école? Cette situation nouvelle garantirait-elle à l'ensemble des agents concernés une position plus enviable que celle qu'ils connaissent? Le climat actuel ne permet-il pas au moins à tous de partager un pouvoir diffus, mal défini, mais réel? Dans l'optique de ces interrogations, il aurait été intéressant de les confronter aux données recueillies dans le rapport POLY. Sur le plan de la concentration des pouvoirs au profit d'un groupe, les études menées dans le cadre POLY semblent dissiper les doutes que l'on au-

---

(1) Plusieurs interlocuteurs font état des attentes irréalistes des parents qui "veulent une école spartiate dans un milieu permissif".

(2) Lysiane GAGNON, "L'école? Bof...", Le Maclean, juin 1974, p. 21.

rait pu entretenir: "Il est, toutefois, assez surprenant de constater que ces mêmes directeurs tendent à vouloir accorder plus d'influence aux enseignants qu'ils n'en désirent pour eux-mêmes" (1). La méfiance réciproque existerait plutôt entre les principaux et les directeurs généraux, selon les mêmes études.

Il reste qu'on peut émettre l'hypothèse que, du strict point de vue de la participation des parents et de la communauté, il vaudrait mieux retarder un mouvement profond de décentralisation, de façon à donner le temps aux parents d'adapter leur conception familiale de l'école au modèle communautaire, et aux éducateurs professionnels le temps d'apprivoiser les articulations du modèle communautaire. Un commissaire très favorable à la cogestion et au contrôle communautaire traduisait bien l'état d'esprit actuel des groupes concernés: "Si l'on établissait immédiatement la cogestion, dans 2 ans on la renierait pour 100 ans". Comme l'expliquait un directeur général, on est encore aux premiers balbutiements de la participation, même si on la pratique depuis 10 ans. On expérimente tous les jours les difficultés de son apprentissage. En plus d'apprendre que la participation multipliait par 10 le temps d'étude avant la décision, on a vécu péniblement le fait qu'elle n'est trop souvent encore qu'une amorce à la contestation.

Si l'on considère d'une part le fait que l'un des traits importants du modèle familial de l'école consiste à faire des parents les véritables clients du système scolaire et à leur donner une emprise solide sur les décisions, et d'autre part la conception collégiale qui prévaut chez les éducateurs professionnels et qui semble loin d'être facile à ébranler, on peut se demander si les parents ne parviendront pas à assimiler le modèle communautaire avant les éducateurs, surtout si l'on se réfère à l'effervescence que provoque l'animation sociale au sein de divers milieux. A condition que les groupes populaires, par exemple, accentuent leur prise de conscience des enjeux de la réalité scolaire, une alliance pourrait naître entre les parents et divers groupes sociaux. Cette hypothèse optimiste en faveur des parents supposerait qu'il est plus facile de retrouver une parole perdue que d'apprendre à changer de discours.

---

(1) Rapport du groupe Poly, op. cit., p. 285.

CONCLUSION

Les points de vue, les réactions, les idées, les convictions, les critiques exprimées sur le mouvement de décentralisation amorcé ne se réduisent aucunement à un ensemble de griefs ou de revendications dictées sous l'influence de la traversée d'une longue période de centralisation dont on commencerait à peine à entrevoir l'issue. On ne peut pour autant déduire du discours constitué à partir des propos d'un nombre assez considérable d'interlocuteurs un tableau des composantes des diverses problématiques de décentralisation esquissées, avec leurs critères de répartition des responsabilités entre le palier central et les instances décentralisées et avec leurs priorités d'action. La production de ce genre de tableau supposerait des instruments de recherche axés sur la constitution de modèles ou du moins de scénarios de système décentralisés sur lesquels les gens seraient appelés à se prononcer. Les données recueillies fournissent néanmoins un éclairage intéressant sur des questions générales visant à cerner l'état d'esprit, les attentes ou les aspirations à l'égard des possibilités et des orientations d'une décentralisation du système scolaire. Nous croyons qu'une bonne compréhension des perceptions ne peut qu'aider à mieux poser le problème et à prendre de meilleures décisions, même si les perceptions exprimées sont par nature susceptibles d'évoluer rapidement. C'est pourquoi nous avons cru opportun de faire voir l'éventail le plus large possible des tendances explicitées concernant chacun des thèmes de l'entrevue.

A travers cette diversité et parfois même cet éparpillement de positions ou d'opinions sur la décentralisation, il s'est dégagé un ensemble cohérent de messages et d'alternatives d'action. Nous voudrions en présenter une synthèse dans la perspective d'une réponse à la question qui surgit spontanément à la lecture d'une étude comme celle-ci: "C'est quoi, finalement, la décentralisation, dans l'esprit des gens que vous avez rencontrés?" Dans un deuxième temps de la conclusion, nous reprendrons quelques points fondamentaux pour procéder à une reformulation synthétique représentant sans doute un degré supplémentaire d'interprétation où nos opinions jouent davantage. A ce titre, sa représentativité sera plus problématique, d'autant plus que cette reformulation se présente en termes de questions susceptibles de guider l'action, d'influencer la stratégie, les choix et les objectifs du

Ministère de l'éducation en matière de décentralisation. Nous sommes tentés d'énoncer un certain nombre de questions simplifiées, pour formuler la réponse, également simplifiée, qui "collerait" tout de même le plus possible aux données des entrevues. Enfin, dans un dernier temps, nous amorcerons une réflexion sur la portée du type de données contenues dans cette étude.

I- UN ENSEMBLE DE MESSAGES ET D'ALTERNATIVES D'ACTION

On ne peut résumer la signification donnée à la décentralisation en une seule formule. Il nous faut axer les éléments de réponse autour des sept traits ou dimensions suivantes: une technique administrative appropriée, un problème de développement, une modération dans la formulation des objectifs, une absence de redéfinition du rôle de l'école, une nécessité d'une pédagogie du changement, une question de confiance entre les partenaires et une relation équivoque avec la participation.

La décentralisation, une technique administrative appropriée

Comme l'illustrent les propos sur l'opacité de l'univers bureaucratique et sur les blocages de la communication, on est bien conscient des limites et des inconvénients de la centralisation. On a réellement eu l'occasion d'expérimenter ou de vérifier la loi suivant laquelle un système centralisé crée lui-même, à partir d'un certain seuil, une bonne partie des problèmes qu'il doit résoudre. On n'hésite toutefois pas à reconnaître la nécessité historique d'un courant de centralisation particulièrement bien adapté à des objectifs d'implantation de structures scolaires. Dans le prolongement de cette attitude, la décentralisation n'est pas perçue comme une solution miracle à tous les problèmes. Ce réalisme est évidemment un trait fondamentalement positif dans la mesure où une décentralisation appuyée sur un diagnostic inadéquat des malaises réels risquerait de réduire considérablement ou même d'anéantir son impact possible.

La décentralisation apparaît comme une réponse rationnelle à trois types de problèmes. La décentralisation est d'abord reliée à un impératif d'accroissement de l'efficacité administrative du système scolaire. Il faut contrecarrer la perte d'énergie et d'initiatives que favorise une centralisation excessive. On inscrit également la décentralisation dans un processus de changement orienté sur le degré d'implication des agents d'éducation. L'exercice de l'autorité nécessaire à la coordination des actions de nombreux groupes doit de plus en plus être fondé sur l'adhésion et la coopération des intéressés. La décentralisation est finalement associée de près au besoin d'adaptation du système scolaire aux "clientèles" et aux milieux sociaux. La recherche d'une plus grande diversité doit se substituer à la sécurité inhérente à l'uniformisation, à la standardisation. De plus, un équilibre s'établit sur l'importance respective de ces trois sources de malaises au sein du système d'éducation.

L'association de la décentralisation à un diagnostic précis des problèmes actuels s'accompagne d'une homogénéité certaine dans la compréhension du mot, en termes de rapprochement du lieu de décision du lieu d'application de la décision, de diffusion plus accentuée du pouvoir (par délégation, législation, règlementation, participation, etc.), d'augmentation des responsabilités face aux interlocuteurs dont on dépend: le Ministère pour la commission scolaire, cette dernière pour l'école.

La relation étroite entre la décentralisation et le diagnostic d'une situation bien circonscrite implique aussi que les interlocuteurs délimitent assez nettement la spécificité de ce concept. Cette clarté dans la représentation que l'on se fait de la décentralisation est en soi un phénomène intéressant, dans la mesure où les interrelations entre des concepts comme la décentralisation, la déconcentration, la gestion participative, le contrôle communautaire, etc., sont si étroites qu'on est fréquemment amené à les utiliser de façon interchangeable: "We are convinced that decentralization and participative management are so intertwined and so supportive of each other that throughout the remainder of this monograph we shall rarely attempt to differentiate between the two"(1). La démarcation entre les frontières de ces concepts et la distance

---

(1) BEAUBIER, Edward K. et THAYER, Arthur N., op.cit., p.5

variant inégalement de l'un à l'autre ont été le plus souvent respectées, même si la structure même du guide d'entrevue était particulièrement exigeante à cet égard. Entre un mécanisme comme la table de gestion et une tendance comme le déplacement des effectifs de la commission scolaire vers l'école, par exemple, il y avait le passage de la gestion participative à la déconcentration, et même à la décentralisation lorsqu'on accompagnait le déplacement des effectifs d'une modification des "prérogatives" de la commission à l'endroit de l'école.

L'assimilation de la décentralisation à une technique administrative se répercute aussi dans le style ou le ton de l'analyse de dimensions stratégiques comme les relations de pouvoir ou les rapports de force entre les groupes concernés par l'éducation. L'évaluation des acteurs en cause dans le chapitre sur les obstacles à une décentralisation optimale s'avère significative de l'analyse nuancée auquelle on se livre, malgré la sévérité des jugements portés. On s'étend longuement aux causes et aux voies de solution qui s'offrent aux problèmes posés. C'est dans une perspective semblable qu'on envoie au Ministère de l'éducation un message précis concernant le retard à faire connaître son plan d'action en matière de décentralisation. D'autant plus que sur la base des actes passés du Ministère, les intentions seules ne peuvent servir de guide d'action.

La décentralisation, un problème de développement

L'approche dominante de la décentralisation optimale que l'on souhaite réaliser est essentiellement basée sur un pragmatisme éloigné d'une démarche globale de négociation d'un partage radicalement nouveau des responsabilités; cette démarche supposerait une redéfinition des rôles et un renouvellement des relations entre les acteurs du système scolaire. C'est dans l'immédiat que beaucoup d'interlocuteurs placent les changements concernant l'action du Ministère face à des domaines où les responsables locaux se sentent aptes à prendre immédiatement les choses en charge, dans divers domaines administratifs. Pour eux, la preuve est faite, le temps est à la décision, le plus tôt sera le mieux. Les commissions scolaires sont faites pour exercer leurs responsabilités, il ne s'agit que d'ajuster le Ministère en conséquence. Trop temporiser sur ce terrain serait compris comme un démenti hypocrite à l'engagement moral de décentraliser.

Cette absence de perspective à long terme ne refère pas seulement au fait que le fondement juridique du système n'est pas remis en cause. Elle fait surtout état du simple réajustement réclamé dans la mise en place des mécanismes de normalisation et d'approbation qui encadrent l'action des centres locaux de décision. On semble s'attacher davantage à adoucir les conditions qui handicapent la marge de manoeuvre actuelle qu'à élargir les pouvoirs de gérance de la commission scolaire vers un pouvoir réel d'orientation et de planification d'un système mieux articulé à la spécificité des divers milieux.

L'on opte essentiellement pour une approche qui permet d'éliminer les effets les plus embêtants et les plus ridicules d'une centralisation excessive, quitte à situer à plus long terme le rétablissement de l'équilibre des pouvoirs en faveur des instances locales ou régionales. On semble émettre l'hypothèse que la première étape de mise en ordre doit atteindre un rythme de croisière, accumuler une série de petits succès avant d'être en position d'amorcer une démarche plus globale et plus complexe.

Cette approche pragmatique transparaît bien à travers l'insistance mise sur la nécessité de poursuivre, avant de déclencher tout mouvement de décentralisation, la rationalisation administrative qui a présidé à la construction et l'articulation d'un système scolaire moderne au Québec. On cherche à identifier les zones de problèmes où la réduction d'une incohérence flagrante demeure une phase préalable à toute action de décentralisation. Prendre le temps de digérer les séquelles des secteurs déjà rationalisés fait partie aussi de cette stratégie qui subordonne la décentralisation au rodage de certaines politiques d'action portant sur les structures scolaires. Cette logique veut qu'on utilise les structures existantes, qu'on supprime les parallélismes coûteux et paralysants.

Mais ce premier foyer de convergence des observations recueillies vers l'immédiat et le pragmatisme, qui relègue au second plan un avenir moins rapproché, ne doit pas faire oublier le sens des propos des interlocuteurs davantage préoccupés par le moyen ou le long terme. Situer l'impact de la décentralisation dans une telle perspective ne signifie pas qu'il est moins urgent d'en amorcer l'évolution. Manquer la chance actuelle d'y travailler, c'est s'organiser pour rater à moyen terme, c'est laisser de côté la dimension la plus importante, la plus féconde de la décentralisation, celle qui la relie aux <u>projets d'éducation</u> concrets vécus aux quatre coins de la province.

Des objectifs de décentralisation mitigés

L'ampleur mitigée des objectifs de décentralisation formulés à l'adresse du Ministère reflète de façon cohérente l'optique de décentralisation préconisée. La description du degré d'autonomie de la commission scolaire peut, à première vue, laisser entendre le contraire. Du point de vue administratif, on a effectivement l'impression d'être confronté à un véritable carcan. Cette situation est d'abord atténuée par le contraste présenté par le domaine pédagogique où les contraintes apparaissent fort acceptables(1). On se demande même parfois si la pédagogie n'a pas été "abandonnée" trop rapidement. Le cas des programmes-cadres n'est pas sans influencer grandement l'hésitation que l'on manifeste devant la possiblité de récupérer les examens actuellement sous la responsabilité du Ministère. Même sur le plan administratif, on s'aperçoit que le sentiment de vivre dans un carcan ne donne pas nécessairement lieu à une demande d'affranchissement exigeant une redéfinition complète du monde de coexistence des deux paliers de décisions.

Les changements proposés au rôle, aux structures et au fonctionnement du Ministère confirment généralement la tendance à percevoir la décentralisation comme un problème de développement. Les changements souhaitables représentent certes un ajustement majeur du Ministère, mais non un réaménagement global.

Le caractère modéré des objectifs de décentralisation visés s'applique également au niveau de la relation école-commission scolaire, mais de façon beaucoup plus ambiguë. Les demandes semblent plus fondamentales, même s'il faut admettre que l'écart tient probablement au point de départ différent. En effet, des aspects comme l'administration d'un budget "significatif" et le choix du personnel échappent encore à l'emprise d'un grand nombre d'écoles. Dans l'ensemble, on peut distinguer nettement deux réactions par rapport à la poursuite d'objectifs "autonomistes". Une partie des principaux continuent d'accepter de fonctionner dans le cadre du modèle de l'école - lieu d'exécution. Il s'agit certes d'essayer d'obtenir

---

(1) On souligne parfois l'influence des contraintes administratives sur la liberté théorique laissée dans le domaine pédagogique.

une plus grande latitude, en particulier pour l'administration du budget, mais sans prétendre acquérir une autonomie qui constituerait une rupture avec le type de liens rattachant l'école au centre administratif. La modération manifestée ne relève même pas d'un calcul stratégique réaliste, compte tenu de l'ampleur des transformations à réaliser. L'explication est davantage à explorer du côté de l'état relativement inorganisé du groupe des principaux, c'est-à-dire de leur incapacité à se situer dans l'ensemble du système scolaire et à entreprendre solidairement une action collective. La deuxième réaction consiste en un début de prise de conscience de l'importance du principe de l'école comme entité centrale du système d'école. On tend surtout à souligner la nécessité d'analyser les implications de ce principe plutôt que de proposer une vision déjà articulée. Ces deux positions rejoignent un nombre à peu près équivalent de principaux.

Décentralisation et redéfinition du rôle de l'école

L'approche dominante de décentralisation comporte un autre trait majeur: une dissociation complète du problème de la redéfinition de l'école parfois étroitement reliée, en théorie, au concept de décentralisation. Malgré un désabusement croissant envers la qualité de l'éducation produite par le système scolaire, la grande majorité des interlocuteurs se montrent fort réticents à se prononcer sur les objectifs actuels et sur le rôle de l'école. On refuse carrément, par exemple, de prendre position sur le fond du débat que tente d'amorcer la Centrale des enseignants du Québec (C.E.Q.), même si l'on discute longuement sur les conséquences de ce type d'action syndicale et sur les techniques à inventer pour les contrer. A la limite, on est facilement porté à reprocher à la C.E.Q. de substituer les préférences idéologiques aux réalités sociologiques. La tendance inverse des interlocuteurs à évacuer le dialogue idéologique découle d'abord d'une méconnaissance du rôle des conflits et des contradictions dans la société. La crainte du risque d'éclatement, d'une situation devenue incontrôlable procède d'une inadaptation à l'évolution rapide d'un contexte marqué par l'emprise monopolistique de l'Eglise sur l'éducation vers une situation de diversité des enjeux politiques et des valeurs sociales.

Plus fondamentalement, l'hésitation à soulever le problème de la redéfinition de l'école ou des objectifs du système scolaire révèle une acceptation du cadre dans lequel l'école fonctionne. Les difficultés de l'école sont d'abord de l'ordre de la gestion avant d'être le résultat d'une inadéquation profonde entre les besoins des "clientèles" et des milieux et les objectifs du système. C'est pourquoi la décentralisation se trouve relativement peu associée à la question des modèles d'école à définir en fonction de la spécificité d'un milieu. Même dans le cas où les interlocuteurs revendiquent l'autonomie de l'école cette autonomie est rarement reliée à la possibilité de remodeler radicalement les orientations présentes de l'école. Quelques interlouteurs associent directement la décentralisation à un renouvellement en profondeur de l'école. Dans leur perspective, les voies de la décentralisation ne peuvent être tracées qu'à la suite d'un processus plus ou moins long de réflexion sur le vécu de chaque école.

Une pédagogie du changement

L'approche de décentralisation préconisée se caractérise aussi par un rythme d'implantation que l'on espère conforme aux exigences les plus rigoureuses d'une pédagogie du changement. Cette volonté d'imposer un rythme plutôt lent signifie d'abord l'élaboration d'un plan d'action prévoyant toutes les étapes à franchir. Mais elle est surtout synonyme de respect du rythme de chacun des milieux scolaires. On veut éviter une institutionnalisation trop rapide de la décentralisation. Plus concrètement, il s'agirait de procéder par une expérimentation faite dans certaines régions, de façon à pouvoir estimer à l'avance les résultats possibles de telle ou telle politique de décentralisation. Et il n'est pas question d'appliquer une seule méthode à tout le monde, mais de généraliser plusieurs variantes expérimentées dans des contextes différents.

Cette insistance sur la nécessité d'une pédagogie du changement n'est aucunement le fruit du hasard. Elle est dictée par l'expérience de la réforme scolaire trop souvent soumise "qu'à la seule épreuve de certains cerveaux bien intentionnés". L'impact du changement

n'a pas été ressenti seulement par des groupes moins familiers avec la complexité du système scolaire ou par une catégorie de personnes particulièrement perméables à la résistance au changement. La réforme scolaire n'a épargné personne. Et l'écart entre les résultats obtenus et les progrès escomptés n'est pas de nature à alléger le poids du changement. Comme cette situation est d'abord attribuée au rythme effréné de la réforme, l'on n'est pas prêt à consentir à se laisser bousculer de nouveau en échange des retombées positives d'une décentralisation.

Le malaise de plus en plus profond éprouvé devant la tournure prise par la réforme scolaire transparaît particulièrement à travers l'omniprésence de modèles extérieurs qui servent à mesurer les lacunes du système. L'univers industriel est naturellement le premier cadre de référence auquel des directeurs généraux et des principaux font appel en raison de son efficacité générale (par exemple, allusion au contremaître) et surtout de son sens des relations extérieures. Le système des institutions "privées" représente un deuxième point de comparaison qui rappelle constamment à nos interlocuteurs un contexte de travail privilégié. L'accréditation pratiquée dans certaines écoles américaines n'est pas sans susciter des regards imprégnés à la fois d'admiration et d'amertume. Des lectures sur le fonctionnement des systèmes scolaires français et anglais (et parfois des échanges directs avec des administrateurs scolaires de ces pays) procurent l'occasion de dresser un quatrième parallèle qui n'est pas toujours favorable au système québécois.

Le secteur scolaire anglophone du Québec constitue un autre point de repère qui n'échappe pas à nos interlocuteurs, en particulier à des directeurs généraux. L'intérêt pour les problèmes strictement professionnels de l'enseignement et le sens communautaire plus développé permettraient au secteur anglophone de se comparer avantageusement à l'autre branche du système scolaire québécois. Sur un plan moins global, l'ordre, la discipline, la clarté du partage des responsabilités qui règnent dans l'armée représentent les lignes de force d'un sixième modèle dont l'école aurait intérêt à s'inspirer.

Deux autres réalités indiquent, à leur manière, une insatisfaction à l'égard de l'état actuel du système scolaire comme milieu de vie ou de travail. L'intérêt manifesté pour l'expérience de l'école polyvalente de Nicolet traduit la recherche d'un changement de fonctionnement de l'école. Le rejet spontané de ce type d'expériences, dès le premier contact avec le vécu de cette école, illustre tout aussi significativement que le constat de malaise ne s'insère pas, pour l'instant du moins, dans un contexte global de remise en question des objectifs du système ou du rôle de l'école. Les causes du malaise sont davantage analysées au niveau de facteurs comme le passage brusque d'une école pour l'élite à une école pour la masse, qu'au niveau des phénomènes comme l'impact de "l'école parallèle" sur l'école institution(1).

Finalement, le rôle du conseiller municipal devient pour les commissaires le centre de convergence de tous leurs efforts de revalorisation du commissaire d'école. Ce modèle est considéré d'une manière si exclusive et en même temps si "lointaine" qu'on est d'abord porté à se demander si le rôle du conseiller municipal ne remplit pas davantage la fonction d'un mythe plutôt que d'un modèle. Jusqu'à un certain point, cette remarque vaut aussi pour d'autres cadres de référence comme l'armée et l'industrie. C'est du moins le cas pour une partie des interlocuteurs. De la même façon, l'accréditation prend parfois la dimension du rêve, sinon du mythe. La démarcation entre le modèle, le rêve et le mythe témoigne d'un jugement plus ou moins pessimiste sur la capacité du système à s'en sortir à plus ou moins long terme, à partir de ses ressources internes.

La décentralisation et le degré de confiance entre les partenaires

Peu importe l'approche de décentralisation retenue, la qualité des relations entre les individus et les groupes concernés reste l'un des éléments-clé de toute politique de décentralisation. A cet égard, l'évaluation

---

(1) Ce genre d'observations proviennent d'impressions très fortes retirées de la centaine d'entrevues réalisées auprès des administrateurs scolaires. Ces impressions n'en restent pas moins évidemment qu'au simple stade des hypothèses.

des forces en présence et des problèmes de communication ne peut certes pas être interprétée comme un feu vert sur l'optimisme le plus "débridé". On n'est sûrement pas encore sur la même longueur d'ondes. Le directeur général qui achève à peine de consolider son équipe de gestion va-t-il prendre le risque de réorganiser le cadre de fonctionnement du centre administratif en fonction des impératifs d'une décentralisation vers l'école? Compte tenu de l'évolution rapide des techniques de gestion, comment penser pouvoir dispenser une formation à des personnes qui ne lui semblent pas préparées à jouer un rôle de gestionnaire et de planificateur? D'autant plus que ces personnes n'ont effectivement pas encore fait la preuve de leur empressement à accéder aux exigences d'un nouveau rôle. La discussion sur l'évolution du rôle du principal n'apparaît pas très avancée. La méfiance entretenue au sommet et l'absence de pression venant de la base forment le mélange le plus efficace pour maintenir le mouvement de concentration.

Si la partie n'est pas gagnée, elle n'est pas perdue non plus. La grande majorité des interlocuteurs reconnaissent d'emblée l'importance de mieux exploiter les ressources humaines, de permettre aux gens de s'actualiser. On est conscient de la distance énorme à parcourir et de la nécessité de mieux connaître le cheminement à suivre. Dans cette situation, l'on hésite à franchir le premier pas qui consiste, au-delà d'un échange d'informations objectives, à mettre en commun des perceptions réciproques et des analyses de situation faites par chacun. Cela s'explique par la crainte de devoir modifier des positions de base non négociables. L'ambivalence de la situation ressort bien dans l'attitude des directeurs généraux et des principaux devant le syndicalisme. On exprime beaucoup de compréhension envers les enseignants dont certains besoins de croissance (comme le sens des responsabilités) restent non comblés par le système, tout en prédisant avec beaucoup d'espoir que les enseignants vont se détacher de plus en plus d'un instrument d'action comme le syndicalisme.

Les manifestations de méfiance dégagées à partir de nos entrevues sont suffisamment significatives pour faire de cette dimension d'une problématique de décentralisation l'un des points où un éclairage supplémentaire s'avérerait particulièrement pertinent. Quel est

le degré de crédibilité que s'accordent mutuellement les agents sociaux impliqués dans l'éducation? Sur quels faits ou sur quels événements s'établit-elle? Le non respect de certaines règles du jeu et le manque d'explication donnée sur les raisons de certaines décisions semblent avoir, sur ce plan, un effet particulièrement déterminant, comme nous avons eu l'occasion de nous en rendre compte dans cette étude.

Décentralisation et participation

Dans la mesure où l'on définit la participation au-delà de la motivation individuelle à s'intégrer dans une organisation, la participation sociale demeure une réalité relativement indépendante d'une problématique de décentralisation. La majorité des interlocuteurs ne sont pas convaincus d'un impact de la décentralisation comme moyen privilégié pour stimuler la participation. Pour plusieurs la formule de la participation a déjà atteint son rendement maximal. Ce scepticisme s'applique particulièrement à la participation des parents et de l'ensemble de la communauté. On véhicule un modèle collégial de l'école ("l'école aux pédagogues") qu'on ne semble pas à la veille de laisser coexister avec d'autres conceptions, en particulier le modèle communautaire de l'école. Sur ce plan, l'entente entre les commissaires, les directeurs généraux et les principaux est complète. Cette sur-valorisation de l'expert, a priori étonnante dans le cas des commissaires, s'explique évidemment par le climat de rivalité qui a accompagné la création des comités de parents.

La place réservée à la participation dans les perceptions exprimées sur la décentralisation apparaît sans équivoque comme l'un des aspects les plus "inquiétants" du débat actuel en matière de décentralisation.

II- UNE REFORMULATION DE CERTAINS ASPECTS FONDAMENTAUX

Sans être nécessairement au centre même du concept de décentralisation, trois questions de fond brièvement abordées au cours de l'étude méritent d'être

davantage explicitées à cause des paradoxes qu'elles soulèvent: les relations entre le partage des responsabilités et les ressources disponibles, le type de contrôle dans un contexte de décentralisation et les réactions à des initiatives décentralisatrices comme les programmes-cadres.

Les relations entre le partage des responsabilités et les ressources disponibles

Dans l'esprit de plusieurs interlocuteurs, on a l'impression de discerner une illusion. On semble mal distinguer, dans la revendication d'une plus grande responsabilité face aux décisions financières, la capacité d'allouer autrement, et mieux, les mêmes ressources, et la capacité de les augmenter. Pour certains, la première possibilité semble engendrer de façon quasi magique la seconde. On dirait que la latitude qu'ils réclament les fera sortir d'une économie de rareté, qui demeure le sort non enviable des services publics non lucratifs dans la plupart des pays riches et des civilisations d'abondance. Si cette illusion est réelle, on se prépare sûrement des lendemains qui déchantent... Comme le pouvoir d'utiliser "l'inadmissible" fait l'objet de compréhensions, de positions et de convictions très contradictoires, il n'est pas risqué d'affirmer le besoin d'une clarification préalable ou parallèle des règles du jeu de la gestion financière.

Il demeure théoriquement beaucoup plus important d'accroître substantiellement le "rendement" des ressources existantes, ressources humaines surtout, que d'accroître marginalement la quantité des ressources. Cependant, pour celui qui a un problème concret, la solution la plus évidente demeure souvent d'engager du monde, d'agrandir... L'un des reproches les plus fréquents, de ce point de vue, consiste à déplorer que le Ministère ne prenne pas, et surtout ne fournisse pas, les moyens adéquats pour les objectifs qu'il impose. On s'approche ici du problème de la politique d'austérité du Ministère. Certains font un rapport direct à la décentralisation, qui, s'il se généralisait et se vérifiait, peut faire échouer la décentralisation: "Le Ministère est bien prêt à refiler à d'autres les problèmes qu'il renonce à régler. Maintenant qu'il n'y a plus de fonds sauf pour un minimum uniforme (ou une moyenne uniforme), on va nous faire tendre à l'excellence

tout en restreignant les dépenses au minimum vital". Une austérité non déclarée et non expliquée peut nuire énormément, en particulier à la crédibilité du Ministère. Par contre, ce n'est pas au-delà de la capacité des interlocuteurs du Ministère de comprendre le pourquoi de l'austérité, de la normalisation, des contraintes budgétaires, pour autant qu'elles correspondent à un impératif de justice distributive.

Le contrôle dans un contexte de décentralisation

Dans le domaine de la gestion, il est particulièrement difficile d'être à la fois autorité hiérarchique et "support". Supposons par hypothèse que le Ministère accepte les recommandations que ses interlocuteurs semblent disposés à lui faire sur les chagements de rôle souhaitables ou indispensables à son propre niveau. Est-ce que le rôle de support et de service postulé pour une grande partie des actions du Ministère est possible, compatible avec ses tâches et ses réflexes (ou ses "pratiques") de gestion, ses responsabilités de contrôle?

Peut-on refuser, au Ministère, de jouer un rôle supplétif vis-à-vis ceux qui le demandent plus ou moins explicitement, c'est-à-dire refuser de prendre à la fois avec et pour eux des décisions qui pourraient être plus carrément de leur ressort s'ils voulaient et pouvaient les prendre par eux-mêmes...? Il semble que non...

Des moyens de gestion suffisamment fonctionnels sont en place, il y a suffisamment de spécialistes compétents dans les cadres administratifs des Commissions scolaires pour que le Ministère fasse confiance, et cesse de contrôler (et handicaper par le fait même) chaque étape du fonctionnement, par toutes sortes de règlementation et de permissions à demander.

Cependant, certaines commissions sont à la fois désireuses et plus capables que d'autres de se passer d'une sorte de tutelle rassurante. Il faudrait que le Ministère ne "fonctionne" pas qu'en rapport avec les plus avancées. Par ailleurs, si le rythme d'évolution doit être uniforme, il faudrait agir surtout sur les "moins avancés" en termes d'organisation.

Il y a des petites commissions, avec deux cadres seulement, qui fonctionnent très bien, où les commissaires sont impliqués et les principaux bien supportés et disposant d'assez de latitude pour avancer...

La question de la confiance aux structures mises en place par le Ministère débouche sur celle du contrôle: certains disent: "plusieurs vont s'apercevoir bientôt que plus on décentralise, plus il doit y avoir de contrôles, et alors ils vont déchanter!" D'autres disent: "que le Ministère s'organise pour évaluer les commissions scolaires, sur l'atteinte des objectifs fixés par lui-même, sur la qualité de leur administration et de leurs services. Qu'il mette en tutelle ceux qui sont incapables de remplir leurs responsabilités. Nous sommes prêts à prendre nos responsabilités, les sanctions qui devraient exister ne nous font pas peur". D'autres disent: "que le Ministère demande donc "au monde", constamment et systématiquement, ce que donne l'application de ses décisions, pour réajuster ses politiques à mesure..."

Tout ceci éclaire à sa façon le problème du contrôle. Actuellement, la rétro-information ("feedback") serait très inadéquate. Les contrôles du Ministère constituent plus ou moins une "farce" dans l'esprit de bien des gens, lorsqu'ils pensent par exemple à l'application de certains articles du règlement numéro 7, ou lorsqu'ils disent: "en pédagogie, pas de problèmes de décentralisation, on fait absolument ce qu'on veut". Sans aller jusqu'à dire qu'il y a là un problème de centralisation, on peut y discerner un problème de responsabilité. Dans la mesure, insuffisante, où le Ministère peut arriver à fixer des objectifs généraux, ses contrôles ne lui permettant pas de juger s'ils sont atteints. Les contrôles du Ministère et les données qui le supportent ne vont pas dans le sens des préoccupations d'évaluation de la commission. Nous sommes complètement en dehors d'une perspective fondamentale de la direction participative par objectif, et transposable ici: celle d'un mode d'évaluation et de contrôle où la responsabilité du "contrôlé" n'est plus inversement proportionnelle à celle du "contrôleur", celle où au contraire l'auto-évaluation, avec l'implication et la responsabilité accrue qui la supportent, renforce l'évaluation extérieure...

Les réactions aux initiatives décentralisatrices du Ministère

Les entrevues laissent voir sans équivoque des réactions ambivalentes aux initiatives passées du Ministère qui ont comme sens profond une incitation décentralisatrice: les programmes-cadres, la transférabilité dans les budgets, la stratégie de support non directif via les agents de développement pédagogique, la réglementation ouverte sur la délégation de pouvoirs au sein de la commission scolaire, la mission 7, les bureaux régionaux, les rencontres d'exploration avec les directeurs généraux, l'importance réduite des examens provinciaux, la transférabilité des postes de cadres et de professionnels non enseignants, la libre disposition des journées pédagogiques. Par exemple, le cas des programmes-cadres: on ne peut être contre en principe, mais en pratique ce fut au moins un semi échec... Par exemple, de nouvelles responsabilités en évaluation, en allocation des budgets: pas trop, et pas trop rapidement... Par exemple, les agents de développement pédagogique: c'est beau en principe, en pratique on ne les "exploite" pas... Par exemple, le bureau régional, il n'est pas "avec nous" face à Québec"...

L'ambivalence exprimée peut couvrir certaines déficiences objectives remédiables(1) par des moyens non encore disponibles. Mais cela n'explique qu'une face du problème. Vue sous un autre angle, cette ambivalence signifie des contradictions vécues et ressenties de façon plus ou moins aiguë. Là où la réaction à des actions décentralisatrices du Ministère demeure trop réservée, l'impact positif de la décentralisation est volontiers reporté dans le moyen terme. Comment y arriver, en effet, sans avoir surmonté les contradictions rencontrées?

---

(1) Dans le cas des agents de développement pédagogique, par exemple, le document préparé par monsieur Jean Tétrault, en vue d'un séminaire sur la gestion de l'innovation dans l'éducation, ne manque pas de faire ressortir un bon nombre de déficiences objectives.

III-AMBIVALENCES, PARADOXES, CONTRADICTIONS, DILEMMES

Nous avons souvent fait appel à ces notions. Lorsqu'on cherche à détecter des perceptions, il est normal de rencontrer des ambivalences et des malaises. Ils ressortent lorsqu'on examine des réactions contraires basées chacune sur du vécu. Ainsi par exemple face à la participation des parents, périmée, impossible ou insignifiante pour les uns, possible et précieuse pour les autres. Le même produit de la loi 27, le comité d'école, qualifié par les uns de "poudre aux yeux" pour camoufler la centralisation et occuper les éternels insatisfaits, et vu par d'autres comme l'amorce d'une mutation de l'éducation dans le sens d'une école plus ouverte.

Face à ces points difficiles, beaucoup ne savent plus très bien s'ils désirent encore la décentralisation, parce qu'ils ne peuvent à la fois la vouloir et la craindre. Mais les éléments de décentralisation dont l'impact est le plus "problématique" sont en même temps les plus importants, et ne relèvent pas du même sens du changement. Nous croyons que, dans l'ensemble, les catégories d'interlocuteurs rencontrés ne maîtrisent pas au même degré tous les aspects de la décentralisation, au détriment des aspects ayant un rapport direct avec la qualité de l'éducation. Potentiellement, leur cheminement sur ce terrain se présente bien. Nous n'avons évidemment aucun élément consistant pour juger le degré d'approfondissement des autres catégories d'agents d'éducation face à la même question. Quant au Ministère, il est vraisemblable de supposer que la jonction entre la décentralisation et la qualité de l'éducation n'apparaît pas très clairement à la majorité des gens qui y oeuvrent, et qu'un cheminement s'impose aussi à lui sur ce terrain.

Ambivalences, paradoxes, contradictions, dilemmes: est-ce à dire des impasses? Selon qu'à partir des perceptions, on s'oriente vers la réflexion ou vers l'action, ces termes se re-situent, trouvent un sens par rapport à un problème sous-jacent de changement.

Dans une ligne de réflexion, l'ambivalence signifie des contradictions vécues qui se réfèrent à des éléments objectifs de réalité, analysables... Paradoxe signifie alors le défi posé à l'esprit: surmonter le paradoxe au lieu de l'évacuer, c'est l'équivalent de s'engager dans le changement plutôt que de le subir.

Dans une ligne d'action, on dégage des dilemmes. N'ont-ils pas des affinités évidentes avec les alternatives que doit préciser toute planification qui se respecte? Il nous semble qu'une décentralisation en éducation devrait se réaliser selon des méthodes qui anticipent et respectent l'esprit de la décentralisation. Supposons qu'elle peut être ou improvisée ou planifiée. Dans le premier cas, elle aura moins de chance de déployer ses virtualités les plus profondes, celles que les gens situent plus spontanément dans le moyen terme. Si elle est planifiée, elle peut encore se faire avec ou sans une participation du milieu. Si la seconde branche de l'alternative est choisie, cela n'est pas dépourvu d'exigences pour la planification du Ministère, sa jonction avec les diverses fonctions de planification inhérentes à chaque niveau de responsabilité, depuis la classe, l'école, jusqu'à la commission scolaire. Comment planifier la décentralisation sans tenir compte des fonctions décentralisées de planification tout autant que des fonctions de décision et de contrôle?

S'il est permis, au milieu des ambivalences et des dillemmes, d'exprimer quelques quasi-certitudes émergeant de cinq mois de recherche et d'analyse, nous voudrions souligner à nouveau quelques éléments de conclusion déjà tirés par un groupe de l'Estrie dans son mémoire sur la décentralisation(1):

> Autant les instances locales doivent signifier leur intérêt envers la décentralisation et surtout indiquer leurs capacités à en assumer les implications, autant les autorités du Ministère se doivent de manifester clairement leur volonté de créer les conditions propices à la décentralisation et de s'investir à la favoriser.
>
> Si la présentation d'un modèle administratif est important aux fins de formaliser le processus de décentralisation, la capacité de parvenir à l'élaboration d'un type d'école à privilégier en regard des divers milieux transcende en quelque sorte l'encadrement que représente le modèle.

---

(1) Eléments d'un modèle de décentralisation administrative du système d'éducation, Rapport préparé par la Table régionale des Directeurs généraux du territoire de l'Estrie, Juin 1974, p.56.

Tenant compte des contraintes énumérées, il importe de comprendre que la décentralisation représente davantage un problème de développement que de structures et qu'en ce sens, l'instrumentation des divers milieux en ressources adéquates est de première importance.

Les changements majeurs en éducation ne sauraient se faire qu'avec l'appui des diverses composantes de l'école et son milieu, au rythme correspondant à leurs capacités de progression, dans le respect des mentalités des principaux groupes d'acteurs concernés.

Le rythme, l'orientation, la signification la plus définitive même du changement que constitue la décentralisation restent sans doute largement à déterminer. Nous espérons que la présente étude, malgré toutes ses limites, y servira pour une part.

ANNEXES

22 avril 1974 Annexe I

Recherche, auprès de commissaires, de directeurs généraux de commissions, de principaux d'école, sur les rapports liant à leurs yeux l'amélioration des services et la décentralisation du système d'éducation

La présente recherche est mise en route en vue de contribuer aux travaux du comité permanent école-décentralisation formé en janvier dernier par le conseil d'administration de la zone élémentaire et secondaire du Ministère de l'éducation. Compte-tenu des échéances de ce comité, elle doit se dérouler d'ici le 30 août prochain. Elle ne vise donc qu'une analyse sommaire des jugements portés par ceux qui ont de façon habituelle l'expérience la plus immédiate des instances juridiques et administratives locales (commissaires, directeurs généraux de commissions) et des écoles (principaux).

Cette recherche tend à dégager des constantes, des motivations, un sens des priorités sur divers éléments relatifs à la décentralisation à partir des problèmes rencontrés dans la vie des institutions, dans la quantité, la variété et la qualité des services requis. Cette recherche veut se situer dans la perspective présentée par M. Pierre Martin au congrès de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec:

> "Quand on parle de décentralisation, on pense spontanément que le ministère se départira de certains de ses pouvoirs au profit des commissions scolaires. Ma façon d'aborder cette question est toute autre. Je me demande s'il ne serait pas mieux de partir de la base du système scolaire, c'est-à-dire l'école, et de se demander quelles sont les conditions nécessaires pour que l'école remplisse ses objectifs. A partir de cette

Annexe I

identification des besoins de la base, on pourrait par la suite créer les supports administratifs requis pour permettre à l'école de remplir son rôle. A mon avis, l'idée d'inverser le processus d'étude en situation est une démarche plus rapide et certes plus constructive, que de partir du sommet pour voir quels sont les pouvoirs dont il faut se départir pour décentraliser convenablement la mécanique administrative, sans pour autant lui faire perdre son efficacité. Sans doute que le résultat visé est le même, mais je pense que la démarche, à partir de la base, sera plus facile et plus rapide"(1).

L'hypothèse centrale qui guide cette recherche et pourra donc servir de contexte aux discussions (entrevues individuelles ou de groupe), se trouve la suivante: la décentralisation va se réaliser et elle doit se réaliser au profit de l'école. Chacune des catégories de personnes visées par la recherce se trouve placée dans une situation-clé au sein d'un système complexe de relations: l'école dépend de l'unité administrative locale ("siège social" de la commission) qui est en même temps une instance juridique élective.

Le principal sait ce qui vient de la commission; comment passe l'influence des enseignants, des élèves, des parents d'une école vers l'autorité que représente la commission scolaire. Comment cela se combine-t-il avec l'influence du Ministère? Comment celle-ci est-elle médiatisée par la commission?

---

(1) La revue scolaire, janvier 1974, p.21.

Annexe I

Le directeur général se trouve en rapport immédiat à la fois avec les commissaires, les principaux et le Ministère de l'éducation: qu'est-ce qui domine ses préoccupations, comment les apports et les exigences diverses arrivent-ils à s'intégrer?

Le commissaire exerce un rôle de responsabilité qui lui permet de prendre constamment en considération les exigences et les espoirs de la population. Qu'est-ce qui domine, comme facteur stimulant ou neutralisant, face à l'exercice de ses responsabilités et à des mofidications éventuelles de celles-ci?

OBJECTIF

Cette recherche tend donc à dégager les éléments de la situation actuelle qui peuvent servir le mieux de points d'appui à une décentralisation accrue du système d'éducation, à partir des perceptions de commissaires, de directeurs généraux et de principaux. Les relations fonctionnelles entre l'école, la commission et le Ministère, l'ajustement de leur statut juridique, les possibilités de relations plus appropriées pour que l'école soit le principal bénéficiaire de la décentralisation, voilà l'arrière-plan global de la présente recherche.

FACON DE PROCEDER

Il faudra profiter des débats récents et actuels où des directeurs généraux, des commissaires ou des principaux s'expriment sur des sujets utiles à cette recherche. L'analyse de compte-rendus de colloques, journées d'études, mémoires pertinents, fournira également un certain nombre de données.

Annexe I

Il faudra surtout rencontrer un certain nombre de directeurs généraux, de commissaires et de principaux en entrevue individuelle, sans exclure complètement le recours à quelques entrevues de groupe.

QUESTIONS DIRECTRICES

Les interrogations suivantes tentent de formuler les diverses approches possibles pour recueillir l'information nécessaire, sans toutefois constituer un guide d'entrevue dans leur état actuel.

- Se trouve-t-il des situations où on se sent responsable au niveau de l'école, au niveau de la commission scolaire, de régler des problèmes sans avoir l'autorité requise pour les r gler? Problèmes dont on pense qu'ils se règleraient mieux, plus vite, plus définitivement au premier niveau immédiat de responsabilité... Quelles sortes de démarches vont alors de l'école à la commission, de la commission au Ministère? En quoi et comment faut-il ajuster le niveau d'autorité au type de responsabilité que les intéressés ressentent comme leur, dans les faits, au type de responsabilité qu'ils pensent pouvoir assumer?

- Le rôle de la commission est-il plus lié au Ministère qu'aux écoles, ou vice-versa? En quoi? La commission reçoit des indications du Ministère et lui envoie des données, des avis... Comment les deux s'articulent-ils? De même entre l'école et la commission... Est-ce l'école et la commission qui "s'adaptent" au Ministère, ou l'inverse?

Annexe I

- Si la décentralisation signifie une marge accrue de latitude et de souplesse par rapport à l'autorité centrale, permettrait-elle de nouvelles initiatives immédiatement et dans quels domaines? Ou faudrait-il que d'autres conditions soient satisfaites pour exploiter une marge d'initiative accrue? Y a-t-il des domaines où l'autonomie existante en principe n'est pas pleinement utilisée?

- Quelles sont les préoccupations dominantes d'amélioration de l'école entretenues actuellement par directeurs généraux, commissaires, principaux? Dans quel ordre d'urgence? Parmi les changements requis, lesquels concernent plus particulièrement le Ministère de l'éducation? S'agit-il de changements d'une décision particulière, de changements d'attitude ou de priorité dans les cadres existants, de changements de rôle?

- Attendrait-on des modes de support nouveaux du Ministère pour une réalisation plus complète des objectifs de l'école? Ou s'agit-il avant tout de reviser les contraintes inhérentes au fonctionnement actuel? La décentralisation peut-elle, à court terme, surtout enlever des facteurs négatifs, ou ajouter des facteurs positifs d'amélioration?

- Une marge accrure d'autonomie pour la commission et l'école devrait-elle permettre d'abord et surtout l'adaptation à la particularité des besoins et des ressources d'un endroit, en s'éloignant de l'uniformité des solutions aux problèmes à l'échelle provinciale?

- Si la décentralisation implique un changement des relations entre l'école et la commission d'une part, le Ministère de l'autre, ce changement amène-t-il une modification substantielle des relations de l'école et de la commission avec leur milieu immédiat? La décentralisation doit-elle permettre, favoriser l'un ou l'autre type de changement à ce niveau?

Annexe I

CONCLUSION

Pour mener à bien cette tâche, sans prétendre à plus qu'une clarification sommaire utilisable pour la suite des travaux du comité permanent école-décentralisation, le groupe de travail "Communication et participation" de la Direction générale de la planification compte sur la collaboration des personnes les mieux préparées pour lui communiquer leurs réactions critiques, et de ceux qui peuvent aider au moins à établir les contacts nécessires aux entrevues.

Arthur Marsolais
Coordonnateur du groupe
de travail "Communication et participation"

Annexe II

Guide d'entrevue individuelle élaboré pour la recherche sur la décentralisation conduite auprès de commissaires, directeurs-généraux et principaux pour le comité permanent Ecole-décentralisation (M.E.Q.)

L'entrevue débute par la présentation de la recherche.

Questions:

1- Qu'est-ce que la décentralisation, pour vous?
Jusqu'où cela doit aller?
Est-ce une préoccupation importante, une chance, une inconnue de plus?

2- Comment réagissez-vous aux initiatives qui tendent à élargir la marge d'autonomie vis-à-vis le Ministère:
- Programmes-cadres moins détaillés dans plusieurs disciplines
- Utilisation des journées pédagogiques prévues au calendrier
- Possibilités d'ententes locales prévues dans le décret servant de convention
- Décloisonnement des enveloppes budgétaires (transférabilité)
- La tranférabilité des postes de cadres et professionnels non-enseignants
- Réduction ou disparition des examens provinciaux.

Comment se fait la liaison entre l'école et la commission pour la prise de décision sur de tels sujets?

3- Parmi les tâches que vous assumez, quelles sont celles où vous ressentez avoir le moins d'autorité, de liberté d'action?
Selon les divers secteurs d'activité...
Relations des services de la commission scolaire avec l'école...
Choix du personnel dans l'école, etc.

Annexe II

4- Changements à la C.S. et au M.E.Q.:

Compte tenu du type de décentralisation souhaitable, comment vous apparaissent les changements souhaitables dans le fonctionnement du Ministère, dans son rôle; de même dans le fonctionement et le rôle de la C.S. ajustée autrement avec le Ministère; enfin par rapport à des traits souhaitables de la relstion de l'école à la commission scolaire?

5- Quelles seraient les étapes nécessaires à une décentralisation optimale? Avec quels supports pourrait-on y arriver efficacement? Quels obstacles sont susceptibles de se présenter dans cette démarche?

6- Une décentralisation accrue peut-elle modifier les relations de l'école avec le milieu? Ou faut-il compter sur autre chose: information, exploitation des organismes de consultation actuels? Peut-on compter intéresser l'ensemble des parents, des étudiants à leur école?

Une décentralisation accrue peut-elle motiver davantage de gens à se présenter aux fonctions de commissaires, d'administrateurs?

Aspects à approfondir si la tournure de l'entrevue s'y prête: dimension "politique" versus dimension administrative; redéfinition de l'école et de ses objectifs; résistances à des mesures actuelles ou craintes exprimées devant certaines conséquences de la décentralisation; identification de choses qui doivent demeurer centralisées ou le redevenir...

Annexe II

Note: Il faudrait faire en sorte de dégager de l'entrevue lequel des aspects possibles suivants de la décentralisation nos interlocuteurs privilégient:

- Ajustement des pouvoirs juridiques aux responsabilités existantes dans la pratique.

- Possibilité de diversification accrue des services vu la diversité des besoins et des situations.

- Augmentation de la prise en charge, de l'implication des intéressés, par un style de co-responsabilité locale, des relations de partenaires.

- Souplesse et marge accrue d'initiative, d'"autonomie".

- Revalorisation de relations de service et de support.

A.G., A.M., J.F.T., H.T.
11 mai 1974